



UM OLHAR PARA O FUTURO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

COLETÂNEA DE ARTIGOS



UM OLHAR PARA O FUTURO DA

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

COLETÂNEA DE ARTIGOS



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Paulo Gustavo Gonet Branco
Procurador-Geral da República

Hindenburg Chateaubriand Pereira Diniz Filho
Vice-Procurador-Geral da República

Alexandre Espinosa Bravo Barbosa
Vice-Procurador-Geral Eleitoral

Célia Regina Souza Delgado Alvarenga
Corregedora-Geral

José Elaeres Marques Teixeira
Ouvidor-Geral

Eliana Péres Torelly de Carvalho
Secretária-Geral

Anamara Osório Silva
Secretária de Cooperação Internacional



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL



UM OLHAR PARA O FUTURO

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

COLETÂNEA DE ARTIGOS

BRASÍLIA-DF

MPF

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B823c

Brasil. Ministério Público Federal. Secretaria de Cooperação Internacional (SCI).
Um olhar para o futuro da cooperação internacional - coletânea de artigos /
Secretaria de Cooperação Internacional – Brasília : MPF, 2025.

262 p. : il. color.

Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/publicacoes>

ISBN: 978-65-992600-9-4

1. Cooperação jurídica internacional - coletânea. 2. Direitos humanos (direito internacional público) 3. Tráfico internacional de pessoas . 4. Deportação. 5. Repatriação. 6. Cibercrime. 7. Desenvolvimento sustentável. I. Secretaria de Cooperação Internacional. II. Título.

CDDir 341.1241

Elaborado por Iraíde Bezerra Silva Vieira de Oliveira – CRB4/806286

**SECRETARIA DE COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL (SCI)**

Secretária de Cooperação Internacional
Anamara Osório Silva

Secretários de Cooperação Internacional
Adjuntos
Daniel Cesar Azeredo Avelino
Stella Fátima Scampini

Assessora-Chefe de Relações Internacionais
Pétalla Timo

Assessor-Chefe Jurídico
Tiago Santos Farias

Assessor-Chefe Administrativo
Gerson Cunegatto

COORDENAÇÃO E ORGANIZAÇÃO

Secretaria de Cooperação Internacional

PLANEJAMENTO VISUAL E DIAGRAMAÇÃO

Marina Cavalcanti (Secom/PGR)

REVISÃO DE TEXTO

Ana Claudia de Medeiros Rios
Barbara de Castro
Clícia Silveira Rodrigues
(Secom/PGR)

NORMALIZAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

Biblioteca do MPF

SUMÁRIO

	APRESENTAÇÃO.....	7
1	A ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PARA OS ATOS DE COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL E A COOPERAÇÃO DIRETA ENTRE AS AUTORIDADES DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	9
	Anamara Osório Silva	
2	A DIPLOMACIA DO <i>PARQUET</i> FEDERAL.....	38
	Pétalla Brandão Timo Rodrigues	
	Thaís Quezado Soares Magalhães	
3	A ASSISTÊNCIA JURÍDICA INTERNACIONAL EM MATÉRIA PENAL NA JURISPRUDÊNCIA DE 2005 A 2025: ENTRE A CARTA ROGATÓRIA E O AUXÍLIO DIRETO	51
	Denise Neves Abade	
4	NOTAS SOBRE O CUMPRIMENTO DO AUXÍLIO DIRETO.....	68
	Marcela Harumi Biagioli	
5	AUXÍLIO DIRETO, SEGURANÇA NACIONAL E INFORMAÇÕES SENSÍVEIS DE MIGRANTES: LIMITES, SIGILOS E CONDICIONANTES	79
	Raquel Cristina Rezende Silvestre	
6	BREVE PANORAMA DOS DESAFIOS NO DESENVOLVIMENTO DA COOPERAÇÃO PENAL INTERNACIONAL NO PRESENTE: NECESSIDADE DE RELEITURA DAS BARREIRAS COGNITIVAS E INSTITUCIONAIS.....	89
	Patricia Maria Núñez Weber	
7	DIGNIDADE HUMANA NA COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL: A CARTA ROGATÓRIA E A “PUNIÇÃO DA POBREZA”	104
	André de Carvalho Ramos	

8	A TRANSNACIONALIDADE DOS CRIMES COMETIDOS EM MEIO CIBERNÉTICO: UM OLHAR SOBRE A COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL COM PORTUGAL	122
	Lidiane Miris S. Veloso Aguiar, Tiago Santos Farias	
9	ACESSO A DADOS.....	139
	Melissa Garcia Blagitz de Abreu e Silva	
10	CRIMES COM CRIPTOATIVOS E A ATRIBUIÇÃO FEDERAL	157
	Alexandre Senra	
11	O DEVIDO PROCESSO LEGAL E O CONTROLE EXTERNO NO PROCESSO DE REPATRIAÇÃO E DEPORTAÇÃO	191
	Carlos Bruno Ferreira da Silva	
12	REGIMES INTERNACIONAIS DE BLOQUEIOS DE BENS EM MATÉRIA PENAL: UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO PELO ESTADO BRASILEIRO	203
	Fernando Rocha de Andrade	
13	O TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS E A IMPRESCINDÍVEL COOPERAÇÃO INTERNACIONAL.....	231
	Gustavo Nogami , Stella Fátima Scampini	
14	ASPECTOS ATUAIS E RELEVANTES SOBRE O COMBATE ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O DIREITO COMPARADO E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO	250
	Daniel César Azeredo Avelino, Thais Quezado Soares Magalhães	

APRESENTAÇÃO

Tenho grande satisfação em apresentar a obra “Um Olhar para o Futuro da Cooperação Internacional”, publicada para celebrar os 20 anos da Secretaria de Cooperação Internacional (SCI) da Procuradoria-Geral da República (PGR). Este marco convida-nos a rememorar a trajetória da cooperação internacional no âmbito do Ministério Público Federal (MPF) e a refletir sobre as perspectivas futuras.

A história da cooperação internacional do MPF teve início em 2005, com a criação do Centro de Cooperação Jurídica Internacional, vinculado ao Gabinete do Procurador-Geral da República. Em 2010, membros de apoio designados pelo Procurador-Geral foram integrados à unidade, que passou à condição de Assessoria de Cooperação Jurídica Internacional. Em 2013, foi criada a Secretaria de Cooperação Internacional (SCI), com estrutura e atribuições ampliadas.

Atualmente, a SCI conta com 41 servidores, que atuam em três assessorias: jurídica, de relações internacionais e administrativa, bem como na Coordenadoria da Unidade Nacional de Enfrentamento ao Tráfico Internacional e Contrabando de Migrantes (UNTC). Dispõe, ainda, de 11 ofícios especiais de cooperação jurídica internacional, titularizados por membros do MPF, responsáveis, em âmbito nacional, pela execução dos pedidos de auxílio em matéria penal de atribuição do órgão, garantindo especialização na matéria e, assim, maior efetividade no cumprimento das solicitações de assistência.

Ao longo das últimas duas décadas, a SCI, ao reconhecer as potencialidades da cooperação internacional, tem atuado para ampliar as capacidades institucionais e consolidar canais de colaboração mais fluidos e eficientes, sempre defendendo a independência e a autonomia do Ministério Público.

Os autores dos 14 artigos que integram esta obra abordam a cooperação internacional sob diferentes perspectivas, com enfoque na atuação do MPF em temas de grande relevância, como meio ambiente, tráfico internacional de pessoas, cri-

minalidade cibernética, criptoativos e mecanismos de cooperação internacional. As reflexões apresentadas permitem vislumbrar a evolução da atuação ministerial e a importância da cooperação internacional para o cumprimento das atribuições constitucionais do órgão.

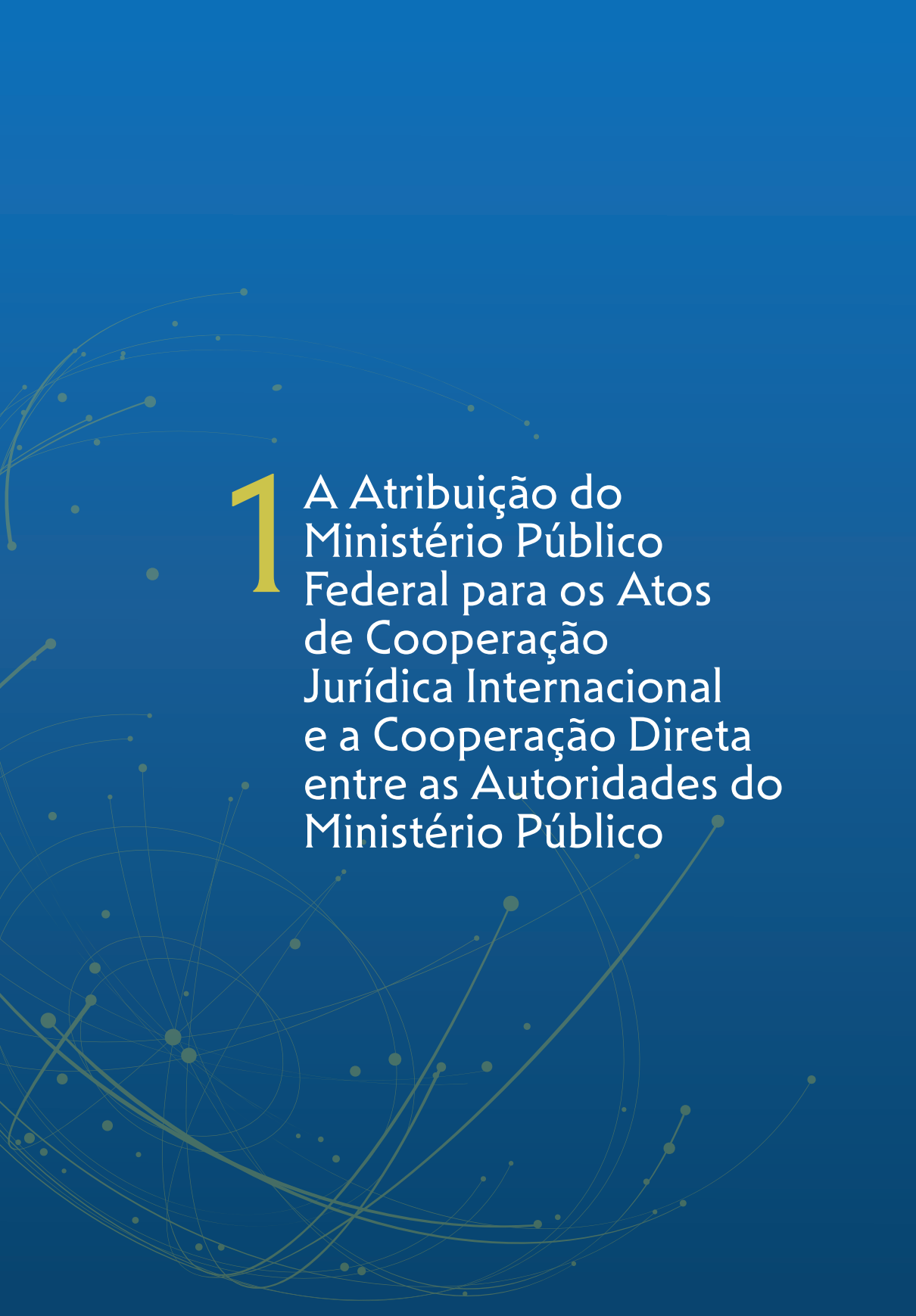
No momento em que celebramos os 20 anos da SCI, o caminho está preparado para que o MPF continue contribuindo ativamente para a construção de marcos normativos e mecanismos de cooperação jurídica mais eficazes, de forma a alcançar resultados ainda mais positivos para a sociedade.

Ao agradecer a todos que contribuíram para a elaboração desta obra, reitero o nosso compromisso com o fortalecimento da cooperação internacional, certo de que o diálogo entre as nações, baseado em confiança mútua, é condição essencial para o enfrentamento dos desafios globais contemporâneos. Que esta obra inspire novas iniciativas, aprofunde o debate e reforce os vínculos de colaboração que sustentam uma justiça comprometida com a defesa dos direitos fundamentais e o interesse público.

Hindenburg Chateaubriand Filho

Vice-Procurador-Geral da República

Secretário de Cooperação Internacional (2019-2023)



1 A Atribuição do Ministério Público Federal para os Atos de Cooperação Jurídica Internacional e a Cooperação Direta entre as Autoridades do Ministério Público

A ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PARA OS ATOS DE COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL E A COOPERAÇÃO DIRETA ENTRE AS AUTORIDADES DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Anamara Osório Silva¹

1 DA COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL PASSIVA: A COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA OS ATOS DE COOPERAÇÃO

A Cooperação Jurídica Internacional (CJI) possui fontes internacionais e nacionais. As primeiras são as do direito internacional: por excelência, os tratados (multilaterais e regionais, também chamados de convenções, ou bilaterais; neste último caso, igualmente conhecidos como acordos bilaterais); o costume internacional; e os princípios do direito internacional. Tais fontes encontram-se listadas no artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, anexo à Carta das Nações Unidas, promulgada através do Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945².

Entre as fontes nacionais, encontramos a CJI na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), no Código de Processo Civil (CPC), no Código de Processo Penal (CPP), na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), nos regimentos internos do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e até mesmo em resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Não existe ainda no Brasil uma lei geral de cooperação jurídica internacional, embora existam projetos de lei neste sentido.

Na CF/1988, o art. 4º, inciso IX, abre o tema acentuando que a República Federativa do Brasil rege-se, em *suas relações internacionais*, pela cooperação entre os povos para o progresso da humanidade³. *É a República Federativa do Brasil que se obriga, assim, a cooperar com os demais Estados.*

1 Procuradora regional da República em São Paulo; secretária adjunta na SCI de 2019 a 2023; mestre e doutora em direito internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP); e atualmente é secretária de cooperação internacional da Procuradoria-Geral da República (PGR).

2 Artigo 38. 1. A Corte, cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará:

a) as convenções internacionais, quer gerais, quer especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes;
b) o costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como sendo o direito;
c) os princípios gerais de direito reconhecidos pelas Nações civilizadas;
d) sob ressalva da disposição do art. 59, as decisões judiciais e a doutrina dos publicistas mais qualificados das diferentes Nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito.

3 Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:
I - independência nacional;

A República Federativa do Brasil também responde por atos que eventualmente ofendam os compromissos internacionais, como os que deixam de dar prevalência aos direitos humanos (inciso II do art. 4º), na perspectiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos, e mesmo atos internacionais que violem o direito de outros Estados ou violem os tratados assinados pelo Brasil, na perspectiva de um acionamento na Corte Internacional de Justiça.

O Estado brasileiro, representado pelos entes da União, responde, internacionalmente, perante as cortes, cujas jurisdições o Brasil se obrigou a aceitar. Portanto, *é a República Federativa do Brasil que tem personalidade de direito internacional público.*

O princípio previsto no inciso IX do art. 4º da CF/1988 conflui com outro princípio regente das relações internacionais, o da não intervenção (inciso IV), que também ajuda a compreender a importância da competência da União para os atos de cooperação.

A par de seu viés político internacional, o princípio da não intervenção, para o sentido e fim da CJL, quer dizer: quando um país recebe uma solicitação de cooperação jurídica de outro, deve ter atenção para não se imiscuir nos assuntos internos do Estado requerente, ou seja, aceitar o direito estrangeiro e o devido processo estrangeiro, a menos que estes ofendam a soberania nacional e a ordem pública⁴.

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.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

4 Vejamos o que diz a LINDB:

Art. 13. A prova dos fatos ocorridos em país estrangeiro rege-se pela lei que nele vigorar, quanto ao ônus e aos meios de produzir-se, não admitindo os tribunais brasileiros provas que a lei brasileira desconheça.

Art. 14. Não conhecendo a lei estrangeira, poderá o juiz exigir de quem a invoca prova do texto e da vigência.

Art. 15. Será executada no Brasil a sentença proferida no estrangeiro, que reúna os seguintes requisitos:

a) haver sido proferida por juiz competente;

b) terem sido as partes citadas ou haver-se legalmente verificado à revelia;

c) ter passado em julgado e estar revestida das formalidades necessárias para a execução no lugar em que foi proferida;

d) estar traduzida por intérprete autorizado;

e) ter sido homologada pelo Supremo Tribunal Federal. Ver art.105, I, i da Constituição Federal.

Parágrafo único. (Revogado pela Lei nº 12.036/2009).

Art. 16. Quando, nos termos dos artigos precedentes, se houver de aplicar a lei estrangeira, ter-se-á em vista a disposição desta, sem considerar-se qualquer remissão por ela feita a outra lei.

Assim, quando se cumpre um pedido de cooperação passiva, os eventuais resultados alcançados com esse pedido, exitosos ou não, são recebidos pelo Estado estrangeiro como uma resposta do Estado brasileiro. O Estado estrangeiro dirige-se ao Estado brasileiro na sua solicitação, e é com este que quer dialogar, porque é só com este que firma tratados e que fala em suas relações internacionais. Lembremos que compete à União manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais (art. 21, inciso I, da CF/1988); e, privativamente, ao presidente da República celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional (art. 84, inciso VIII).

São mecanismos de CJI: a extradição, as cartas rogatórias, a homologação de decisões estrangeiras, o auxílio direto, a transferência de processos e procedimentos, a transferência de condenados, a entrega para o Tribunal Penal Internacional (TPI) e as equipes conjuntas de investigação (ECIs).

A CF/1988 prevê os mecanismos clássicos da CJI, pois os demais foram sendo incluídos em tratados e acordos internacionais nas últimas décadas, diante dos desafios que foram surgindo com a mobilidade humana no cenário internacional e da prática, sobretudo, dos crimes transnacionais.

Os mecanismos clássicos da CJI alinham-se ao art. 4º e aos artigos que definem as competências da União, inserindo-se dentro da competência da Justiça federal, como os da extradição, da carta rogatória e da homologação de decisões estrangeiras. Os arts. 102, inciso I, alíneas “e”, “f”, “g”; 105, inciso I, alínea “i”, inciso III, alínea “a”; e 109, incisos II, III e IV, são, assim, fontes da CJI, amparando a sua compreensão dentro do sistema federal⁵.

Os novos mecanismos de CJI devem ser conformes à CF/1988 e à sua distribuição de competências, para serem constitucionais.

É o que ocorre com o auxílio direto, mecanismo mais utilizado de CJI, tendo surgido no começo dos anos 2000, com as convenções das Nações Unidas sobre drogas (Convenção de Viena), crime organizado (Convenção de Palermo e seus protocolos adicionais), corrupção (Convenção de Mérida), e impulsionado pelos

Art. 17. As leis, atos e sentenças de outro país, bem como quaisquer declarações de vontade, não terão eficácia no Brasil, quando ofenderem a soberania nacional, a ordem pública e os bons costumes.

5 Segundo os arts. 105 e 109, X, compete à Justiça Federal processar e julgar “os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro, a execução de carta rogatória, após o *exequatur*, e de sentença estrangeira, após a homologação, as causas referentes à nacionalidade, inclusive a respectiva opção, e à naturalização”.

acordos bilaterais firmados entre os países nos últimos anos, os chamados *mutual legal assistance treaty* (MLATs).

O auxílio direto veio dar mais agilidade à CJI, prevendo a figura da autoridade central, em substituição ao canal diplomático, que ficou reservado para os casos de reciprocidade.

Os instrumentos internacionais sobre auxílio direto não preveem, logicamente, a organização interna dos sistemas de justiça ou de quem será a competência para processar o pedido de CJI, porque se trata de assunto interno de cada país – nem precisaria, pois compete à União manter relações com Estados estrangeiros e cabe à Justiça federal falar em causas fundadas em tratado da União com Estados estrangeiros (art. 109, inciso III, da CF/1988).

Assim, quando um pedido de auxílio direto que aporta no Brasil, via autoridade central, requerer o ajuizamento de uma medida judicial (busca e apreensão, quebras etc.), competirá à Justiça federal a análise desse pedido. Como o Estado estrangeiro não pode acioná-la diretamente, dentro da lógica da CJI, a atribuição de requerer em juízo as diligências de natureza criminal em nome do Estado estrangeiro é do Ministério Público Federal (MPF).

O art. 34 do CPC prevê expressamente a competência federal: “Compete ao juízo federal do lugar em que deva ser executada a medida apreciar pedido de auxílio direto passivo que demande prestação de atividade jurisdicional”. O referido dispositivo pode ser utilizado, por aplicação analógica, ao processo penal, nos termos do art. 3º do CPP.

Lembremos, ademais, que os tratados e acordos bilaterais em matéria de assistência mútua internacional (MLATs) são versados para atender a propósitos de direito penal, processual e civil, confluindo, mais uma vez, com os interesses da União, pois compete privativamente à União legislar sobre essas matérias, de acordo com o art. 22, inciso I, da CF/1988.

A Lei nº 5.010, de 30 de maio de 1966, prevê, igualmente, que estão sujeitos à jurisdição da Justiça federal (art. 10): as causas entre Estados estrangeiros e pessoa domiciliada no Brasil (inciso II); as causas fundadas em tratado ou em contrato da União com Estado estrangeiro ou com organismo internacional (inciso III); e os crimes que constituem objeto de tratado ou de convenção internacional e os praticados a bordo de navios ou aeronaves (inciso VI).

Essa previsão está refletida na Portaria Conjunta MJ/PGR/AGU nº 1/2005 – que dispõe sobre a tramitação de pedidos de cooperação jurídica internacional em matéria penal entre o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), o MPF e a Advocacia-Geral da União (AGU) – e cujo art. 1º assim determina:

Os pedidos de cooperação jurídica internacional passiva em matéria penal, que se sujeitam à competência da Justiça Federal e que não ensejam juízo de delibação do Superior Tribunal de Justiça, serão encaminhados pelo DRCI ao CCJI para que este proceda à distribuição dos pedidos às unidades do Ministério Público Federal com atribuição para promover judicialmente os atos necessários à cooperação⁶.

Existem outros mecanismos de cooperação jurídica internacional – posteriores à CF/1988 – previstos em legislação infraconstitucional que igualmente prevê de forma explícita a competência federal – aqui já citados, como: a transferência de execução da pena, hipótese em que o Estado brasileiro reconhece e executa sentença penal condenatória estrangeira transitada em julgado (na forma de Homologação de Decisão Estrangeira – HDE); e a transferência de pessoas condenadas, diligência de caráter humanitário realizada quando o cidadão condenado em um país é transferido ao Estado em que tiver residência habitual ou vínculo pessoal. De acordo com os arts. 102 e 105 da Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração), “a execução penal será de competência da Justiça Federal”.

De maneira semelhante, a competência é federal nos casos de transferência de procedimentos ou processos criminais de países estrangeiros ao Brasil. Esse instituto é aplicável especialmente nas hipóteses em que o autor de crime praticado no exterior retorna ao território brasileiro, mas daqui não pode ser extraditado para responder pelo delito cometido em jurisdição alienígena, em virtude de vedação constitucional relativa à nacionalidade brasileira (art. 5º, inciso LI, da CF/1988). Aliás, a matéria de nacionalidade (ou perda) também é de competência federal (art. 12 da CF/1988).

Os principais tratados de extradição firmados pelo Brasil trazem o chamado princípio *aut dedere aut iudicare* – extradite ou processe (que surgiu como um costume internacional), segundo o qual os Estados se impõem o compromisso de extraditar ou, não sendo viável, perseguir criminalmente o autor do delito em sua

⁶ CCJI – Então intitulado Centro de Cooperação Jurídica Internacional, é hoje a denominação da Secretaria de Cooperação Internacional (SCI) da Procuradoria-Geral da República.

própria jurisdição. É mais um compromisso internacional de responsabilidade do Estado brasileiro na figura da União.

Esse é o entendimento da SCI, confirmado pela 2ª Câmara de Coordenação e Revisão (2 CCR) do MPF, em seu Voto nº 8.437/2014⁷.

O STF e o STJ já se manifestaram sobre o tema, tendo confirmado a competência federal em casos de transferência de processos e procedimentos, como são exemplos os julgados RE nº 1270585 e RHC nº 110.733/RJ⁸.

7 Assim ementado: EMENTA DO VOTO: PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL. TRANSFERÊNCIA DE PROCEDIMENTO PENAL. HOMICÍDIO PRATICADO EM TERRITÓRIO ESTRANGEIRO POR BRASILEIRO. REVISÃO DE DECLÍNIO (ENUNCIADO Nº 32). CRIME PRATICADO CONTRA INTERESSE DA UNIÃO. ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.

1. Procedimento Administrativo que tem por objeto expediente recebido do Ministério Público português que busca a transferência às autoridades Judiciais brasileiras de procedimento criminal instaurado contra nacional brasileiro para apurar a prática do crime de homicídio (art. 121, CP), supostamente cometido em Portugal.

2. A Procuradoria da República em Goiás promoveu o declínio de atribuições ao Ministério Público Estadual.

3. Remessa à 2ª Câmara para fins do Enunciado nº 32 da 2ª CCR.

4. A responsabilidade pela observância do princípio *aut dedere aut iudicare* (*extraditare vel iudicare*) é da União, pois é a República Federativa do Brasil quem tem personalidade de direito internacional público.

5. No Brasil, todos os casos de cooperação passiva são de competência federal, à luz do artigo 105 c/c o artigo 109, X, CF/88, que dá aos juízes federais a tarefa de executar rogatórias recebidas pelo Brasil, após a chancela do STJ. O procedimento de transferência de procedimento criminal é uma forma de cooperação penal passiva e equipara-se às rogatórias passivas quanto à atribuição e competência.

6. Além disso, o processo penal contra um cidadão brasileiro que não tenha sido extraditado em função de sua nacionalidade (art. 5º, LI, CF/1988) é uma causa referente à nacionalidade, o que faz valer a competência da Justiça Federal, com base no art. 109, X, CF/1988.

7. Não homologação do declínio de atribuições e designação de outro Membro do Ministério Público Federal para prosseguir na persecução penal.

8 EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CRIME PRATICADO POR BRASILEIRO NO EXTERIOR. HOMICÍDIO TRIPLAMENTE QUALIFICADO, OCULTAÇÃO DE CADÁVER E ROUBO. COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL QUE ATRAI O INTERESSE DA UNIÃO. FIXADA A COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL NOS TERMOS DO ART. 109, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Em se tratando de cooperação internacional em que o Estado Brasileiro se compromete a promover o julgamento criminal de indivíduo cuja extradição é inviável em função de sua nacionalidade, exsurge o interesse da União, o que atrai a competência da Justiça Federal para o processamento e julgamento da ação penal, conforme preceitua o art. 109, III, da Constituição Federal. 2. No caso dos autos, trata-se de imputação da prática dos crimes de homicídio triplamente qualificado, ocultação de cadáver e roubo, praticados por brasileiro em território português. Diante desse cenário, faz-se imperiosa a incidência do art. 5º, I, da Convenção de Extradição entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, promulgada pelo Decreto 7.935/2013. 3. Agravo Regimental a que se nega provimento. (RE 1270585 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 31/8/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-223 DIVULG 08-09-2020 PUBLIC 09-09-2020).

PENAL E PROCESSO PENAL. RECURSO EM HABEAS CORPUS. CRIMES DE HOMICÍDIO QUALIFICADO E OCULTAÇÃO DE CADÁVER PRATICADOS POR BRASILEIRO NATO NA AUSTRÁLIA. PRISÃO PREVENTIVA. MATÉRIA NÃO ANALISADA PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA. COMPETÊNCIA. JUSTIÇA ESTADUAL X JUSTIÇA FEDERAL. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. RELAÇÕES COM ESTADOS ESTRANGEIROS E CUMPRIMENTO DE TRATADOS FIRMADOS (ARTS. 21, I E 84, VII E VIII, DA CF). INTERESSE DA UNIÃO. ART. 109, IV, DA CF. COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL. TRATADO DE EXTRADIÇÃO ENTRE O BRASIL E A AUSTRÁLIA. IMPOSSIBILIDADE DE EXTRADIÇÃO - ART. 5º, LI, DA CF. OBRIGAÇÃO DE SUBMETER O ACUSADO A JULGAMENTO. PRINCÍPIO DO AUT DEDERE AUT INDICARE. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. RECURSO EM HABEAS CORPUS PROVIDO. RECOMENDAÇÃO AO JUÍZO COMPETENTE DE PRIORIDADE NO REEXAME DO ALEGADO CONSTRANGIMENTO ILEGAL DA PRISÃO PREVENTIVA. 1. Em relação ao pleito de aguardar o julgamento em liberdade, da análise dos autos, verifica-se que a irrisignação da defesa não foi objeto de cognição pela Corte de origem, o que torna inviável a sua análise nesta sede, sob pena de incidir em indevida supressão de instância. Precedentes. 2. Cabe à União, segundo dispõem os arts. 21, I, e 84, VII e VIII, da Carta da República, manter relações com estados estrangeiros e cumprir os tratados firmados, fixando-se a sua responsabilidade

O mecanismo de detenção e entrega previsto no Estatuto do TPI não é muito diferente (Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002), pois os mandados de detenção e entrega expedidos pelo tribunal são encaminhados às autoridades brasileiras (diplomáticas e Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – DRCI), às quais incumbe encaminhar à PGR para cumprimento, o que se dará na forma do ajuizamento de um pedido de prisão à Justiça federal brasileira onde o agente do delito se encontra.

Podemos ver que a atribuição do MPF para atuar nos atos de cooperação jurídica internacional em matéria penal está claramente delineada a partir de regras previstas na CF/1988, na legislação infraconstitucional e na jurisprudência dos tribunais superiores, sendo a instituição apropriada para observar o complexo sistema de normas que buscam garantir a colaboração entre os Estados na luta contra crimes transnacionais e na promoção da justiça internacional, sempre respeitando os direitos humanos e os princípios do Estado de direito.

Em razão do sistema federativo do Estado brasileiro, o MPF constitui-se como o órgão mais bem incumbido também de respeitar, no âmbito penal, o interesse da União quanto ao cumprimento de suas obrigações internacionais e a preservação da regra *pacta sunt servanda*, já que as diligências processuais para Estado estrangeiro são aqui cumpridas por meio do sistema da Justiça federal.

Por fim, as ECIs serão abordadas no tópico adiante, porque se trata de um mecanismo de CJI simultaneamente ativo e passivo.

na *persecutio criminis* nas hipóteses de crimes praticados por brasileiros no exterior, na qual haja incidência da norma interna, no caso, o Direito Penal interno e não seja possível a extradição (art. 5º, LI, da CF). 3. No plano interno, em decorrência da repercussão das relações da União com estados estrangeiros e o cumprimento dos tratados internacionais firmados, surgem algumas regras de cooperação jurídica internacional passiva, como por exemplo, a competência desta Corte Superior para a homologação de sentenças estrangeiras e para a concessão de exequatur e a competência da Justiça Federal para a execução de rogatórias, a teor dos arts. 105 e 109, X, da CF/1988. O procedimento de transferência de procedimento criminal deve ser considerado uma forma de cooperação passiva, equiparando-se às rogatórias quanto à atribuição e competência. 4. Aplicável, ao caso específico, o Decreto n. 2.010/1996, que incorporou ao ordenamento jurídico brasileiro o Tratado de Extradicação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Austrália, o qual estabelece que, na impossibilidade de extradição de nacional, há obrigação da parte requerida em submeter o acusado a julgamento perante a autoridade competente. 5. Tem-se a consagração do princípio do direito internacional *aut dedere aut indicare ou extraditare vel iudicare*, o qual busca evitar a ausência de punição às pessoas que cometem crimes fora do país de sua nacionalidade. 6. Dessa forma, compete à Justiça Federal o julgamento da ação penal que versa sobre crime praticado no exterior por brasileiro que reingressa em território nacional, o qual tenha sido transferido para a jurisdição brasileira, pela impossibilidade de extradição, aplicável, assim, o art. 109, IV, da CF/1988. 7. Recurso em *habeas corpus* provido para declarar a competência do Juízo Federal da capital do Estado do Rio de Janeiro para o julgamento da ação penal. Recomenda-se ao Juízo competente prioridade no reexame do alegado constrangimento ilegal da prisão preventiva. (RHC nº 110.733/RJ, relator ministro Ribeiro Dantas, Quinta Turma, julgado em 18/8/2020, DJe de 24/8/2020.)

2 DA COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL ATIVA

A CJI só é necessária quando o Estado não tem jurisdição sobre pessoas, bens e serviços, porque se encontram em outro país. A CJI tem relação, assim, com os limites da jurisdição nacional, que podem ser compreendidos a partir dos arts. 21 a 25 do CPC; do art. 11 da LINDB; do art. 11 do Marco Civil da Internet; da disciplina da extradição; das cartas rogatórias e da HDE; e até dos princípios de territorialidade e extraterritorialidade.

Resumidamente, como sabemos, se a pessoa a ser notificada, ouvida ou presa, se o bem a ser indisponibilizado, ou se o documento a ser apreendido encontra-se em outro território, devemos lançar mão da CJI, porque a jurisdição (nacional) não tem esse alcance de *enforcement*, muito embora exista a jurisdição sobre o fato (jurisdição de julgamento)⁹. Assim, o ato administrativo ou judicial nacional só terá validade no outro território com o consentimento das autoridades locais daquele país, na forma da CJI.

E quando essa CJI ativa ficará a cargo do Ministério Público Eleitoral (MPE) ou do MPF? Depende da atribuição sobre o fato criminoso, sobre a jurisdição de julgamento.

Assim, a autoridade judiciária estadual (na qual podemos incluir os Ministérios Públicos) pode: i) citar um acusado no exterior; ii) notificar uma testemunha para ser ouvida; iii) expedir um mandado de prisão e uma solicitação de extradição ativa; e iv) determinar uma busca e apreensão para colher documentos que se encontram no exterior, nos estritos termos das competências jurisdicionais dos estados, devendo respeitar a disciplina da matéria federal, prevista na CF/1988.

Ou seja, se existe o binômio transnacionalidade/tratado e se no curso da execução o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente, a competência para o processamento do fato será federal, e, consequentemente, a CJI ativa.

Aprofundemos. No direito internacional, chamamos de *situações jurídicas pluri-localizadas* aquelas que não se restringem ao ordenamento jurídico nacional, pois possuem *elementos de estrangeiria*, ou seja, conexões com o domínio de outros

⁹ Existe uma classificação de jurisdição no seguinte sentido: a) jurisdição prescritiva – aquela em que o Estado prevê as matérias que ficam sob o seu alcance normativo; assim, por exemplo, os crimes cometidos no seu território (com base no princípio da territorialidade), ou nos crimes que, apesar de cometidos em outro território, são do seu interesse (por exemplo, art. 7º do CP); b) jurisdição de adjudicação ou julgamento – é a jurisdição de processamento do fato; e c) jurisdição de *enforcement* ou executiva – a jurisdição de implementação dos atos administrativos e judiciais. É nessa que se situa, sobretudo, a CJI.

Estados. Pode ser o caso da simples presença do extraditando em outro país, de uma testemunha, de um bem a ser acautelado, de uma pessoa jurídica (um provedor de serviços estrangeiro, por exemplo). Tais situações jurídicas *geram fatos transnacionais* para fins de CJI que podem até ficar a cargo dos estados, nas hipóteses citadas anteriormente.

Quando o fato transnacional – aquele que tem conexão com outro país – é de competência federal? Nos termos do art. 109, inciso V, da CF/1988, a conexão com o território estrangeiro se dá na ação ou omissão do agente, ou na sobrevivência do resultado do fato criminoso. É mais do que a existência de uma pessoa a ser ouvida ou notificada no exterior, ou de uma prova a ser buscada. É o exemplo característico do transporte de substância entorpecente do país de origem, ou de passagem, ao país de destino da droga; ou da lavagem de dinheiro no exterior (ainda que o crime antecedente seja estadual)¹⁰, assim como a utilização de uma interposta pessoa no exterior, de uma conta-corrente no exterior ou da compra de um bem; em todas essas situações, a conduta criminosa está sendo praticada entre as fronteiras dos territórios envolvidos. Isto é, se existe lavagem de dinheiro no exterior, é preciso se atentar, porque a competência do crime pode ser federal.

Igualmente ocorre com o crime organizado, para o qual existe a Convenção de Palermo. Se os agentes da organização estão espalhados em diferentes territórios, cometendo ações diversas e produzindo resultados diversos, reciprocamente, nos territórios, o crime é federal. São todos exemplos de situações *plurilocalizadas federais, em que existe o binômio transnacionalidade (no sentido penal) e tratado*.

Portanto, é difícil afirmar que, nos casos de organização criminosa (Convenção de Palermo, Decreto nº 5.015/2004) que atua também no exterior – ainda mais com uma lavagem de dinheiro –, o crime não seja de competência federal. Um exemplo atual seria a atuação da organização criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC).

E não apenas isso. Chegamos então no sentido das equipes conjuntas de investigação e no porquê as ECIs são um mecanismo especial de CJI, não tradicional.

Os fatos transnacionais podem ser do interesse de mais de um país – no sentido de jurisdição de julgamento –, e não apenas de *enforcement*, como se dá na CJI.

¹⁰ Porque existe a Convenção de Viena que traz o crime de lavagem de dinheiro e porque a ação criminosa necessariamente ultrapassou as fronteiras brasileiras (*quando, iniciada a execução no país, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente*).

Por exemplo, o crime antecedente (organização criminosa voltada ao narcotráfico) ocorre no exterior e a lavagem de dinheiro, no Brasil (caso das máfias italianas): as autoridades brasileiras e italianas são interessadas no processamento dos fatos, e os dois países possuem jurisdição de julgamento, digamos, concorrentes.

Outra hipótese: o crime de suborno transnacional (Convenção da OCDE sobre Suborno Transnacional, Decreto nº 3.678/2000), em que a propina é recebida num país da América Latina e o agente criminoso – brasileiro – está no Brasil: os dois países possuem interesse na jurisdição sobre os fatos, jurisdição de julgamento. Em qualquer desses casos, podem ser constituídas ECIs.

As ECIs representam, assim, mais do que um mecanismo tradicional de cooperação, não se restringem à oitiva de uma ou mais testemunhas, ou ao congelamento de bens; e mesmo busca e apreensão, se fosse para ser uma mera CJI, não precisaria existir o novo mecanismo de ECI.

*A ECI é uma verdadeira atuação conjunta entre duas ou mais jurisdições, um trabalho coordenado*¹¹. Nesse sentido, *a matéria passa a ser de nítido interesse federal*, porque estão em causa a jurisdição do Brasil e a de um Estado estrangeiro, nos termos do art. 109, inciso III, da CF/1988.

Por essa razão, não se concebe a formação de ECIs pelas autoridades estaduais: repetimos, em uma ECI existem mais de dois Estados com jurisdição sobre os fatos, interessados nas investigações e no seu processamento; é mais do que um ato simples de cooperação. Trata-se de um compromisso internacional que diz respeito à jurisdição do Estado brasileiro e do Estado estrangeiro. Isso, no entanto, não significa que, a convite da PGR, o Ministério Público estadual não possa integrar a equipe, mas se somará à equipe coordenada pelo MPF, que possui atribuição sobre o fato. E tal coordenação deve ficar explícita nos termos do acordo operativo a ser firmado entre os países, a exemplo do Acordo Quadro de Coope-

¹¹ Vejamos o que diz o guia da Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (Aiamp), construído com os aportes das procuradorias incluindo a SCI: *"En principio, no hay límites para que un caso – en el sentido de hechos constitutivos de delito – sea susceptibles de ser abordados investigativamente por un equipo conjunto de investigación. Sin embargo, hay ciertos caracteres que debieran observarse para aprovechar la herramienta en su máximo potencial. En primer lugar, será relevante que el hecho tenga caracteres transnacionales – que involucre a más Estados en su ejecución –; a continuación, que su propia operatoria lo haga susceptible de ser investigado a través del funcionamiento del equipo – y no, por ejemplo, por medio de un simple requerimiento internacional, formal o interinstitucional. Dentro del enfoque predominantemente flexible (caso por caso), algunos criterios que pueden ayudar a definir la 'idoneidad del caso' serían los siguientes: I) Investigaciones complejas por delitos graves (a ser posible de criminalidad organizada); II) Que requiera de planificación y/o de actuaciones coordinadas que impliquen la movilización de medios considerables; III) Su actuación sea necesaria para la obtención de prueba (e intercambio de información) transfronteriza; IV) Donde exista un claro interés investigador común"*. Disponível em: <https://www.aiamp.info/index.php/redes-permanentes-docs/red-de-cooperacion-juridica-internacional/pasos-para-la-creacion-de-un-equipo-conjunto-de-investigacion>.

ração do Mercosul (Decreto nº 10.452, de 10 de agosto de 2020), que disciplina as equipes conjuntas de investigação.

Dito isso, é importante observarmos que a CJI entre os Estados não foi sempre a mesma, mas é fruto de toda a história das relações internacionais, de longos séculos, pois, ao mecanismo mais longo da extradição (já praticado em 1280 a.C., com o tratado entre Ramsés II e o Rei dos Hititas¹²), somaram-se instrumentos que reformularam suas características nos dias de hoje, como o mandado de detenção europeu, o mandado de captura do Mercosul e outros que sequer existiam, como o auxílio direto e a transferência de processos (que surgiu até mesmo para ultrapassar a barreira da negativa de extradição), para citar alguns dos mecanismos de cooperação que despontaram, pelo menos, nos últimos 20 anos.

Até mesmo os fundamentos da cooperação jurídica internacional não são mais os mesmos, pois atendem aos interesses da época: se no início existia uma forte percepção de que a soberania dos Estados e os interesses políticos dominavam as bases da cooperação internacional, hoje se fala que sem solidariedade entre os Estados e entre as autoridades de persecução não se consegue enfrentar os atuais desafios transnacionais em matéria penal¹³.

Assim, com o objetivo de demonstrar que não existe um único meio de realizar o auxílio entre os Estados no campo jurisdicional, o presente artigo se encerrará explicando um pouco sobre uma das tipologias da cooperação jurídica internacional, relativamente às suas vias de tramitação, mais especificamente a da cooperação interinstitucional ou direta entre os Ministérios Públicos.

12 Historicamente, os doutrinadores costumam citar o tratado de paz entre Ramsés II, faraó do Egito, e o rei dos Hititas, Hattusili III, como o documento diplomático mais antigo assinado com o propósito de selar um acordo visando ao retorno de pessoas fugitivas ao território de sua soberania. O documento data de 1280 a.C., e estaria escrito em hieróglifos esculpidos no Templo de Amon, em Karnak, no Egito, e em tabuletas de argila junto aos arquivos dos Hititas, em Bogazkale ou Bogasköy (antiga cidade de Hattusa), na Turquia (Bassiouni, 2007, p. 5; Mello, 2006, p. 195; Shearer, 1971, p. 5).

13 Veja mais em Shearer (1971). Conforme Araújo (2010, p. 3), “o respeito à obrigação de promover a Cooperação Jurídica Internacional é imposta pela própria comunidade internacional. Qualquer resistência ou desconfiança com relação ao cumprimento de atos provenientes do estrangeiro deve ceder lugar ao princípio da boa-fé que rege as relações internacionais de países soberanos, tanto dos casos cíveis quanto penais. Afinal, o mundo está cada dia menor e mais próximo”. E “muito mais que um compromisso moral (a velha *comitas gentium*), a cooperação internacional tornou-se obrigação jurídica (artigo 4, da Constituição) e imperativo de convivência civilizada entre os povos” (Araújo e Gama Junior, [s.d.]).

3 AS VIAS DE COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL: A COOPERAÇÃO DIPLOMÁTICA, POR AUTORIDADES CENTRAIS, E A COOPERAÇÃO INTERINSTITUCIONAL

Existem três vias através das quais os pedidos de auxílio entre os Estados tramitam: a diplomática, a autoridade central e a interinstitucional, também conhecida como via direta.

A remessa pela via diplomática consiste no envio do pedido internacional pelo representante diplomático do Estado que requer o auxílio internacional ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Estado requerido, para que o transmite às autoridades competentes pelo seu cumprimento.

A via diplomática é fundamental quando a cooperação entre os Estados é baseada na reciprocidade. A promessa de reciprocidade é conferida pelos Estados na ausência de tratados, pois se refere a um compromisso mais do que jurídico, *político* de boa-fé nas relações internacionais. Originariamente, a cooperação entre os Estados era exercida predominantemente através da via diplomática.

Historicamente, na prática da cooperação no Brasil e de todos os países que possuem um conteúdo político de decisão no sistema extradicional (ainda que misto), a extradição é um exemplo de cooperação que se vale dos meios diplomáticos para se efetivar.

Os tratados assinados pelo Brasil em matéria de extradição preveem a tramitação pela via diplomática. Os pedidos ativos e passivos de extradição são remetidos e recebidos via MRE no Brasil, sem prejuízo do papel do MJSP em contato com o órgão do Poder Judiciário competente.

Com a proliferação dos crimes transnacionais, no decorrer do século XX e início do século XXI, e, principalmente, com a expansão dos fluxos de circulação de bens, pessoas e decisões judiciais globalmente, surgiu a necessidade de se adaptarem os mecanismos de cooperação à velocidade dos tempos. Os Estados criaram, então, através de tratados, o meio da autoridade central, como mecanis-

mo facilitador da tramitação das cartas rogatórias¹⁴. É de se ver que, por séculos, as cartas rogatórias tramitaram no Brasil pela via diplomática¹⁵.

A autoridade central foi criada como mecanismo para acelerar e simplificar a cooperação, cada vez mais necessária em face da profusão dos crimes transnacionais.

É importante que se diga, no entanto, que a autoridade central está prevista como o *canal principal*, e não como o *único canal de comunicação* praticado pelos Estados, tal como se colhe do *Practical Handbook* sobre as primeiras convenções que introduziram a figura da autoridade central¹⁶.

A Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, a Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção são, provavelmente, as convenções mais utilizadas em matéria de cooperação internacional penal, seja pela abrangência de sua aplicação aos delitos transnacionais mais comuns, porém graves, seja pela quantidade de países que as ratificaram por serem convenções globais.

De acordo com as citadas convenções, os Estados Partes deverão *estabelecer e manter canais de comunicação entre seus organismos e serviços competentes* a fim de facilitar o intercâmbio rápido e seguro de informação sobre todos os aspectos dos delitos tipificados como objetos das convenções¹⁷.

14 Os primeiros instrumentos internacionais que introduziram a figura da "autoridade central" como principal canal de tramitação dos pedidos internacionais em substituição aos canais diplomáticos surgiram na seara cível: a Convenção de Nova York sobre Alimentos, de 1958, previu a PGR como autoridade central; e, no âmbito da Conferência da Haia, lembremos da Convenção Relativa à Citação, Intimação, Notificação no Estrangeiro de Documentos Judiciais e Extrajudiciais em Matéria Civil e Comercial, de 1965, promulgada pelo Decreto nº 9.734, de 20 de março de 2019, e a Convenção sobre Obtenção de Provas no Estrangeiro em Matéria Civil e Comercial, de 1970, que prevê a tramitação das cartas rogatórias em matéria civil e comercial, promulgada pelo Decreto nº 9.034, de 27 de abril de 2017.

15 É curioso que, no passado, o Brasil já autorizou a prática da tramitação de cartas rogatórias estrangeiras pela *via direta* da parte interessada. No Brasil império, as cartas eram recebidas *pelos juízes diretamente das partes* interessadas, a maior parte delas advindas de Portugal. O Aviso-circular de 1º de outubro de 1847, expedido pelo Ministério dos Negócios da Justiça, aprovou a prática do recebimento direto *via parte interessada*, determinando apenas que as cartas rogatórias fossem legalizadas pelos cônsules brasileiros. As cartas, no entanto, não podiam servir a propósitos criminais, tampouco para diligências executórias, resumindo-se a rogatórias civis e comerciais para fins de citação, intimação e inquirição de testemunhas. Dispensava-se a legalização se a carta rogatória tramitasse por via diplomática. É interessante que a circular de 1882 excetuava da tramitação por via diplomática as autoridades das províncias de fronteiras, permitindo-lhes que expedissem suas cartas *diretamente* aos Estados vizinhos, conforme Aviso de 4 de novembro de 1878. Veja mais em Briggs (1913).

16 Disponível no sítio oficial da Conferência da Haia: <https://www.hcch.net>.

17 A Convenção de Palermo prevê a cooperação entre autoridades competentes de aplicação da lei (*law enforcement*), dispondo no seu artigo 27:1 que "Os Estados Partes cooperarão estreitamente, em conformidade com os seus respectivos ordenamentos jurídicos e administrativos, a fim de reforçar a eficácia das medidas de controle do cumprimento da lei destinadas a combater as infrações previstas na presente convenção. Especificamente, cada Estado Parte adotará medidas eficazes para: a) *Reforçar ou, se necessário, criar canais de comunicação entre as suas autoridades, organismos e serviços competentes, para facilitar a rápida e segura troca de informações relativas a todos os aspectos das infrações*

É relevante esclarecer, ainda, que as convenções fazem distinção na utilização do termo “autoridades competentes”, o qual não se confunde com o termo “autoridade central”; assim, quando se referiram às *autoridades competentes*, quiseram os Estados Partes estabelecer que são aquelas *autoridades encarregadas da persecução penal*, as quais, portanto, deverão ter seus canais de comunicação reforçados.

As convenções de Palermo (artigo 27.2) e Mérida (artigo 48.2) ainda estabelecem que os Estados Partes considerarão a possibilidade de celebrar acordos ou protocolos bilaterais ou multilaterais que prevejam uma *cooperação direta entre as suas autoridades competentes para a aplicação da lei*; e quando tais acordos ou protocolos já existirem, considerarão a possibilidade de os alterar.

E, *na ausência de tais acordos* entre os Estados Partes envolvidos, *estes últimos poderão basear-se nas referidas* (nas próprias) *convenções* para instituir uma cooperação em matéria de detecção e repressão das infrações nelas previstas. Sempre que tal situação se justifique, os Estados Partes utilizarão plenamente os acordos ou protocolos, incluindo as organizações internacionais ou regionais, para intensificar a cooperação entre as suas autoridades competentes para a aplicação da lei.

Assim, a cooperação entre *autoridades competentes*, também chamada de *cooperação direta ou interinstitucional*, não anula ou prejudica as duas outras vias de cooperação, a diplomática e por autoridades centrais, sendo apenas mais uma via de cooperação.

Vale salientar que, nos foros promovidos no âmbito das convenções da Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do Mercosul sobre o crime organizado transnacional, tem se estimulado a coope-

previstas na presente Convenção, incluindo, se os Estados Partes envolvidos o considerarem apropriado, ligações com outras atividades criminosas; b) Cooperar com outros Estados Partes, quando se trate de infrações previstas na presente Convenção, na condução de investigações relativas aos seguintes aspectos: i) Identidade, localização e atividades de pessoas suspeitas de implicação nas referidas infrações, bem como localização de outras pessoas envolvidas; ii) Movimentação do produto do crime ou dos bens provenientes da prática destas infrações; iii) Movimentação de bens, equipamentos ou outros instrumentos utilizados ou destinados a ser utilizados na prática destas infrações; c) Fornecer, quando for caso disso, os elementos ou as quantidades de substâncias necessárias para fins de análise ou de investigação; d) Facilitar uma coordenação eficaz entre as autoridades, organismos e serviços competentes e promover o intercâmbio de pessoal e de peritos, incluindo, sob reserva da existência de acordos ou protocolos bilaterais entre os Estados Partes envolvidos, a designação de agentes de ligação; e) Trocar informações com outros Estados Partes sobre os meios e métodos específicos utilizados pelos grupos criminosos organizados, incluindo, se for caso disso, sobre os itinerários e os meios de transporte, bem como o uso de identidades falsas, de documentos alterados ou falsificados ou outros meios de dissimulação das suas atividades; f) Trocar informações e coordenar as medidas administrativas e outras tendo em vista detectar o mais rapidamente possível as infrações previstas na presente Convenção”. No mesmo sentido, o artigo 48.1, “a”, Convenção de Mérida, e o artigo 9.1, “a”, da Convenção de Viena.

ração interinstitucional como mais uma via de cooperação jurídica internacional, como forma de fomentar uma persecução criminal cada vez mais eficiente.

Portanto, a prática entre os Estados tem demonstrado que a cooperação interinstitucional é uma experiência que tem base, tal como a cooperação por autoridades centrais, nos tratados multilaterais já citados, que não excluem outros acordos e protocolos entre os Estados ou entre as agências de *law enforcement*, e mesmo seus próprios normativos internos.

3.1 A cooperação direta ou interinstitucional

A cooperação interinstitucional é uma forma de comunicação direta entre autoridades *homólogas* sem a intervenção da via diplomática ou de autoridades centrais.

Na via de cooperação direta ou interinstitucional, as autoridades competentes internamente (administrativas, judiciais e de investigação) dialogam através de canais institucionalizados, previstos para facilitar a tramitação direta de informações, e que igualmente possuem base em tratados, acordos bilaterais ou instrumentos de *soft law* internacional.

O exemplo mais significativo de cooperação direta é o praticado atualmente pelos países da União Europeia, que adotam o reconhecimento mútuo como paradigma de cooperação, tramitando seus pedidos de autoridade judiciária emissora para autoridade executora. No conceito de autoridade judiciária, a União Europeia compreende as autoridades do Ministério Público.

Nesse cenário, a União Europeia evoluiu muito; em termos de cooperação jurídica internacional, cível e criminal, os países do bloco cumprem em meses o que antes se cumpria em anos¹⁸. São exemplos dessa prática o mandado de detenção europeu¹⁹, que veio substituir em grande parte a morosidade dos pedidos de extradição; a decisão europeia de investigação em matéria penal (DEI)²⁰; e, mais

18 Consulte no sítio da União Europeia, o Regulamento n° 1.215/2012, sobre competência, reconhecimento e execução de decisões judiciais, também conhecido por Regulamento de Bruxelas Reformado ou Bruxelas I bis.

19 Decisão-quadro n° 584/2002, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32002F0584>.

20 Diretiva (UE) n° 41/2014. A DEI abrange medidas de investigação que impliquem a recolha de elementos de prova *em tempo real*, de forma ininterrupta e durante um determinado período, como a interceptação de telecomunicações. Todavia, a diretiva não se limita ao conteúdo das telecomunicações, podendo abranger, também, a identificação de assinantes de um número de telefone ou endereços IPs específicos, e a recolha de dados de tráfego e localização a elas associados. Ademais, a emissão da DEI pode ser requerida a *pedido* de um suspeito ou por um arguido, bem como por um advogado em seu nome, no quadro dos direitos de defesa aplicáveis nos termos do processo penal nacional dos Estados-Membros.

recentemente, o atual e-evidence. Os dois últimos instrumentos abrangem as evidências eletrônicas. Entre as justificativas apresentadas pela Comissão Europeia para a evolução dos mecanismos de obtenção transfronteiriça da prova eletrônica, contemplada no projeto e-evidence, está justamente a morosidade dos canais tradicionais previstos para o MLA²¹.

A União Europeia compreendeu que o fluxo facilitado de decisões judiciais auxilia o desenvolvimento econômico do bloco, sendo mais um produto – dentro da concepção facilitada da circulação de pessoas e bens no mercado interno – que gera riquezas, na medida em que facilita os negócios jurídicos, afasta dificuldades burocráticas e simplifica os custos da máquina administrativa e judiciária. O atual fluxo transfronteiriço de dados de forma privada e entre autoridades governamentais, como um novo produto de circulação (circulação de dados), entra nesse padrão, afinal, a Diretiva (CE) nº 31/2000, sobre comércio eletrônico, assinala que *o desenvolvimento dos serviços da sociedade da informação no espaço sem fronteiras internas é essencial para eliminar as barreiras que dividem os povos europeus*.

Todavia, a União Europeia não é o único exemplo da prática da cooperação interinstitucional. Há longa data, a Organização Internacional de Polícia Criminal (Interpol) presta um excelente serviço em termos de cooperação internacional policial.

Nesse sentido, as convenções de Palermo (artigo 18.13)²² e Mérida (artigo 46.13)²³, nos artigos específicos sobre *assistência judiciária recíproca* e autoridade central, ressaltam que as disposições sobre a designação de autoridades centrais (que pode ser mais de uma, de acordo com as referidas convenções globais) não afetarão o direito de qualquer Estado parte a exigir que os pedidos e as comunicações lhes sejam remetidos por via diplomática e, *em circunstâncias urgentes, quando os Estados partes convenham a ele, por condução da Organização Internacional de Polícia Criminal, se tal for possível*.

A cooperação internacional policial encontra também embasamento no estatuto da Interpol, no seu art. 2º, que visa alcançar a mais ampla assistência recíproca das autoridades de polícia criminal, respeitando os princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como estabelecer e desenvolver

21 Confira as justificativas apresentadas pela Comissão Europeia em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0225&from=EN#footnoteref20>. A comissão observou os números da cooperação jurídica internacional, afirmando que os pedidos se multiplicaram devido à utilização cada vez maior de serviços em rede, que são transnacionais por natureza.

22 Promulgada pelo Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004.

23 Convenção promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

todas as medidas que possam contribuir para a prevenção e a repressão às infrações de direito comum.

E, na mesma esteira, existe a cooperação internacional interinstitucional entre autoridades fiscais, entre autoridades supervisoras do mercado de valores mobiliários, autoridades intergovernamentais bancárias e entre as unidades de inteligência financeira dentro do Grupo Egmont, ou seja, cooperações diretas administrativas cujas boas práticas servem de exemplo à cooperação jurídica internacional.

Portanto, em linhas gerais, não é porque historicamente, nas últimas décadas, o modelo de tramitação dos pedidos via autoridades centrais se mostrou o mais utilizado em face das novas formas de criminalidade transnacional que é o único que possa ser praticado²⁴; tanto é assim que a própria figura da autoridade central só apareceu diante da evolução dos tempos e da necessidade de se introduzir, no cenário da CJI mundial, uma nova via além da diplomática.

A cooperação direta interinstitucional é permitida internacionalmente, uma vez realizada com base em tratados, acordos e protocolos internacionais. Aliás, no enfrentamento da criminalidade cibernética, na esfera do Conselho da Europa, há estudos que já observam que o MLA não é o mecanismo mais ágil e eficiente para se combater o crime cibernético, dando-se ênfase na função da rede 24x7, que é uma rede composta, essencialmente, por autoridades competentes na persecução penal.

3.2 A cooperação direta entre os Ministérios Públicos

A cooperação direta ou interinstitucional entre Ministérios Públicos é, logicamente, mais rápida do que as duas outras vias de cooperação, porque é realizada sem a intermediação do Poder Executivo, isto é, sem a etapa de tramitação perante o MRE ou do MJSP quando na função de autoridade central. Em face disso, é uma cooperação essencialmente jurídica porque dela participam apenas os órgãos de persecução do Estado requerente e do requerido, titulares da ação penal.

24 É de se ver que mesmo o modelo de cartas rogatórias evoluiu muito no Brasil. No Brasil império, as cartas rogatórias criminais não eram admitidas; depois passaram a ser admitidas; e, por muitos anos, não se aceitavam cartas rogatórias executórias (para pedidos de busca e apreensão, quebras de sigilo bancário, por exemplo), quando sabemos que, hoje em dia, permitem-se, inclusive, cartas rogatórias executórias, graças ao avanço da jurisprudência do STF e do STJ. Atualmente, o auxílio direto cumpre um importante papel como mais um instrumento de cooperação jurídica internacional sempre que estivermos diante de um pedido, e não de uma *decisão* estrangeira que não precisa ser delibado. Isto é, os avanços são sempre bem recebidos quando o assunto é a eficiência da cooperação jurídica internacional.

O auxílio penal entre os Ministérios Públicos precisa ter uma finalidade – no caso, deve se realizar no marco de investigações penais, tendo por objetivo, essencialmente, obter informação ou documentação de maneira célere.

Por ora – o que significa dizer que pode evoluir mais com o tempo, ou seja, com a prática internacional pelos Estados –, o *framework da cooperação direta* entre os Ministérios Públicos está muito relacionado a um pedido por *informações*. E esse pedido por informação pode ter relação com um MLA já enviado ou que será enviado através das autoridades centrais. É dizer que a cooperação direta será fundamental para se elaborar um pedido compreensível de auxílio internacional (MLA) ou para resolver consultas sobre um requerimento internacional (consultas sobre a legislação ou formas de se executarem determinadas diligências, por exemplo).

A cooperação direta entre Ministérios Públicos também pode ser utilizada para se confirmar a localização de bens e pessoas para um futuro pedido de auxílio direto entre autoridades centrais (MLA), evitando-se, assim, a recusa da cooperação pelo *fishing expedition*.

O grau de intercâmbio de informações dependerá muito dos ordenamentos jurídicos internos, sendo que naqueles que possuem sistemas acusatórios, onde as investigações ficam a cargo dos procuradores, a cooperação direta faz muito sentido e é, sem dúvida, de grande utilidade.

Em geral, entre as informações que podem ser intercambiadas, estão aquelas que se encontram sob o domínio público, como dados em fontes abertas (consultas processuais em *websites* de tribunais, por exemplo) ou em registros públicos, como registros de propriedades imobiliárias, certidões do registro civil (para confirmar óbitos ou parentescos, por exemplo), registro de propriedade de veículos, procurações, informações sobre beneficiários finais e qualquer outro tipo de certidão, como certidão de antecedentes penais.

Normalmente, as informações solicitadas servem para instruir investigações penais ou mesmo para subsidiar pedido ministerial por outras medidas de investigação, como uma futura quebra telemática, bancária ou de bloqueio de bens, mas nada impede que sejam juntadas no processo penal também para se pedir, por exemplo, a extinção da punibilidade pela confirmação de óbito do acusado em outro país.

Informações sigilosas que estão sob reserva de jurisdição costumam ser transmitidas via autoridade central brasileira a pedido do MPF.

Da mesma forma, a execução por CJI de diligências – como oitivas de testemunhas, quebras bancárias, fiscais ou telemáticas, pedidos de busca e apreensão e sequestro – são veiculadas mediante auxílio direto ou cartas rogatórias, via autoridades centrais ou, na ausência de tratados, mediante reciprocidade.

A prática entre os Estados tem igualmente demonstrado que a cooperação interinstitucional é uma experiência eficiente para a troca de elementos de inteligência, tal como ocorre na cooperação policial, e para qualquer tipo de elemento de informação, como notícias de crime, as quais, no Brasil, podem ser recebidas através de vários canais de denúncia.

As convenções de Palermo (artigo 18. 4) e Mérida (artigo 46.4) preveem, ademais, a *transmissão de informações espontâneas* como mecanismo de cooperação internacional dispondo que as *autoridades competentes* de um Estado parte poderão, sem pedido prévio, comunicar informações relativas a questões penais *a uma autoridade competente de outro Estado parte*, se considerarem que estas informações poderão ajudar a empreender ou concluir com êxito investigações e processos penais ou conduzir este último Estado parte a formular um pedido ao abrigo das presentes convenções.

As informações espontâneas podem ser notícias de crime, notícias do paradeiro de vítimas, acusados, notícias de investigações penais em andamento, qualquer tipo de informação que se julgue relevante para o outro país se considerarem que podem ajudar suas investigações ou mesmo servir para subsidiar um pedido futuro de assistência jurídica via autoridades centrais.

Portanto, o mecanismo de cooperação consistente na transmissão de informações espontâneas previsto nas convenções globais de enfrentamento ao crime nada mais é do que uma forma de cooperação direta entre *autoridades competentes*. Em outras palavras, informações espontâneas podem – mas não precisam – passar por autoridades centrais, por expressa disposição convencional.

Um outro mecanismo de cooperação previsto nas convenções globais e que também consiste numa forma de cooperação direta entre Ministérios Públicos é a formação de equipes conjuntas de investigação, já mencionadas aqui.

As convenções de Palermo (artigo 19) e Mérida (artigo 49) dispõem que *as autoridades competentes podem estabelecer órgãos mistos de investigação*, através de acordos ou tratados celebrados pelos Estados (tratados como o Acordo Quadro de Mercosul – Decreto nº 10.452/2020) e, na falta de tais acordos ou tratados, as investigações conjuntas poderão levar-se a cabo mediante acordos *acertados caso a caso*.

Dito de outra forma, e considerando o disposto no Acordo Quadro do Mercosul sobre Equipes Conjuntas de Investigação, quem se manifesta pelo interesse da formação de uma equipe conjunta são, logicamente, as autoridades de persecução do caso sob investigação nos dois os mais países (no Brasil, o MPF e a Polícia Federal), as quais devem assinar o acordo caso a caso, que tramitará através da unidade de cooperação internacional da PGR (SCI) e do MJSP (Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – DRCI).

É crucial compreender que, conquanto o *acordo assinado pelas autoridades competentes* eventualmente tramite via autoridades centrais (como previsto no âmbito do Mercosul), uma ECI é uma forma de cooperação direta, porque o Poder Executivo (MRE ou MJSP) não pode determinar quando o Ministério Público deve abrir uma investigação, muito menos definir e interferir nos interesses de uma investigação. Ao fim e ao cabo, é através da comunicação direta interinstitucional que se estabelece o interesse na formação de uma equipe conjunta e que se definem os seus contornos. É uma forma de cooperação interinstitucional, porque é promovida diretamente pelos Ministérios Públicos, sem os quais não haverá a formação de uma equipe conjunta de investigação, por ser este o titular da ação penal dela decorrente.

Portanto, a formação de uma ECI é um outro mecanismo de cooperação direta entre os Ministérios Públicos, que também se encontra previsto em tratados assinados pelo Brasil.

A comunicação direta entre os Ministérios Públicos é igualmente útil para ordenar medidas que são do interesse de mais de um Estado, isto é, quando mais de um Estado tem interesse nos fatos criminosos, em casos de jurisdições concorrentes. A comunicação direta serve, eventualmente, para se delimitar a jurisdição de cada um dos países (por exemplo, em casos de corrupção ou lavagem transnacional), para se definir o interesse na transferência de investigações ou processos pela boa administração da justiça ou para auxiliar na repatriação de ativos, subsidiando acordos de divisão dos bens a serem repatriados, tal como previsto nas convenções globais.

A propósito, a Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000), no seu artigo 4.3, prevê que, quando mais de uma parte tem jurisdição sobre um alegado delito descrito na convenção, as partes envolvidas deverão, por solicitação de uma delas, deliberar sobre a determinação da jurisdição mais apropriada para a instauração de processo. Ora, para se alcançar os efeitos desta disposição, é preciso que haja comunicação direta entre

as autoridades competentes de persecução e judiciais, já que o pedido inicial de propositura da ação penal é que vai, ao final, delimitar a jurisdição que será da autoridade judicial competente internamente. Mais uma vez, não compete aos órgãos do Poder Executivo discutir, no caso em concreto, a jurisdição mais apropriada.

Por fim, é importante que se diga que a cooperação entre Ministérios Públicos não é uma cooperação *informal*, ao contrário, conforme foi observado, é uma cooperação com base em tratados e convenções e que *é praticada através de canais oficiais*, dentro das respectivas instituições, o que, no caso do MPF brasileiro, compete à SCI/PGR, no interesse das persecuções penais que estão a cargo do MPF brasileiro.

4 CONCLUSÕES

É a República Federativa do Brasil que se obriga a cooperar com os demais Estados, com base nos tratados e acordos firmados, bem como no princípio da reciprocidade, um compromisso entre os países. É também a República Federativa do Brasil que tem personalidade de direito internacional público. Portanto, com base nas fontes internacionais e nacionais da cooperação jurídica internacional, compete à União praticar atos de cooperação, sendo, então, de atribuição do MPF o exercício da CIJ passiva. Paralelamente, se existe o binômio transnacionalidade/tratado e se, no curso da execução, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente, a competência para o processamento do fato será federal e, consequentemente, a CJI, ativa. No caso das equipes conjuntas de investigação, expressão de uma verdadeira atuação conjunta entre duas ou mais jurisdições, a matéria passa a ser de nítido interesse federal, porque estão em causa a jurisdição do Brasil e a de um Estado estrangeiro, nos termos do art. 109, inciso III, da CF/1988.

A cooperação interinstitucional consiste na comunicação direta entre autoridades homólogas sem a intervenção do Poder Executivo, seja através do MRE ou do MJSP quando na função de autoridade central. É mais uma via de cooperação, tal como a via diplomática e a das autoridades centrais, que também é praticada no âmbito das polícias (Interpol), das Receitas Federais e do Grupo de Egmont. No âmbito dos Ministérios Públicos, a cooperação direta serve, essencialmente, para obter informações e documentação de maneira rápida, a respeito de investigações criminais. Trata-se de cooperação formal realizada com fundamento em tratados e acordos internacionais e através de seu canal oficial, a SCI/PGR, no interesse das persecuções que estão a cargo dos membros do MPF brasileiro.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Nádia de. Contratos internacionais e consumo nas Américas e no Mercosul: Regulamentação atual e a proposta brasileira para uma Convenção Interamericana na CIDIP VII. *In*: TIBURCIO, Carmen; BARROSO, Luís Roberto (org.). **O direito internacional contemporâneo: estudos em homenagem ao professor Jacob Dolinger**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 705-736.

ARAÚJO, Nádia de. **Cooperação jurídica internacional no Superior Tribunal de Justiça: comentários à Resolução n. 9/2005**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

ARAUJO, Nádia de. **Direito internacional privado: teoria e prática brasileira**. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

ARAÚJO, Nádia de; VARGAS, Daniela. A Conferência da Haia de Direito Internacional Privado: reaproximação do Brasil e análise das convenções processuais. **Revista de Arbitragem e Mediação**, v. 35, p. 189, 2012.

ARAUJO, Nádia de; GAMA JUNIOR, Lauro. **Sentenças estrangeiras e cartas rogatórias: novas perspectivas da cooperação internacional**. [s.d.].

ARMINJON, P. **Précis de droit international privé – I. Les notions fondamentales du droit international privé**. 3. ed. Paris: Librairie Dalloz, 1947.

BARTIN, E. La doctrine des qualifications et ses rapports avec le caractère national du conflit des lois. *In*: HAGUE ACADEMY OF INTERNATIONAL LAW. **Collected Courses of the Hague Academy of International Law**, n. 31, p. 561-621, jan. 1930.

BARTIN, E. Une conception nouvelle de L'empire de la loi locale par opposition à la loi personnelle et à la loi territoriale. *In*: HAGUE ACADEMY OF INTERNATIONAL LAW. **Collected Courses of the Hague Academy of International Law**, v. 52, p. 583-642, 1935.

BASEDOW, Jürgen. Coerência do direito internacional privado na União Europeia. *In*: JAEGER JUNIOR, Augusto (org.). **Europeização da parte geral do direito internacional privado: estudos sobre uma codificação do direito internacional privado na União Europeia através de um Regulamento Roma Zero**. Porto Alegre: Editora RJR, 2016. p. 51-77.

BASEDOW, Jürgen; RUHL, Giesela; FERRARI, Franco; MIGUEL ASENSIO, Pedro de. **Encyclopedia of private international law**. Estados Unidos: Edward Elgar Publishing, 2017. v. 1-4.

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

BATIFFOL, Henri. **Traité élémentaire de droit international privé**. 3. ed. Paris: Librairie **Générale de Droit et de Jurisprudence**, 1959.

BATIFFOL, Henri. Le pluralisme des méthodes en droit international privé. *In*: HAGUE ACADEMY OF INTERNATIONAL LAW. **Collected Courses of the Hague Academy of International Law**. Leyde: Sijthoff, 1973. v. 139.

BERGÉ, Jean-Sylvestre; PORCHERON, Delphine; CERQUEIRA, Gustavo Vieira da Costa. **Droit International Privé et Droit de l'Union Européenne**. Répertoire Dalloz (de Droit international et de Droit européen), abr. 2017.

BEVILAQUA, Clovis. **Princípios elementares de direito internacional privado**. 4. ed. São Paulo: Livraria Editora Freitas Bastos, 1944.

BUENO, José Antonio Pimenta. **Direito internacional privado e aplicação de seus princípios com referencia às leis particulares do Brazil**. Rio de Janeiro: Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve & C., 1863.

BRIGGS, Arthur. **Cartas rogatórias internacionais**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1913.

CARDOSO, Plínio Balmaceda. **Ensaio de uma sistematização científica do direito internacional privado**. Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1942.

CARRILO SALCEDO, Juan Antonio. Le renouveau du particularisme en droit international privé. *In*: HAGUE ACADEMY OF INTERNATIONAL LAW. **Collected Courses of the Hague Academy of International Law**, v. 160, 1978.

CARVALHO RAMOS, André de. **Pluralidade de ordens jurídicas**. Curitiba: Juruá: 2012a.

CARVALHO RAMOS, André de. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. São Paulo: Renovar, 2012b.

CARVALHO RAMOS, André de. O novo direito internacional privado e o conflito de fontes na cooperação jurídica internacional. **R. Fac. Dir. Univ. São Paulo**, São Paulo, v. 108, p. 621-647, jan.-dez. 2013.

CARVALHO RAMOS, André de. Direito internacional privado de matriz legal e sua evolução no Brasil. **Revista da AJURIS – Qualis A2**, v. 42, n. 137, p. 89-114, mar. 2015a.

Carvalho RAMOS, André de. Direito internacional privado e o direito transnacional: entre a unificação e a anarquia. **Revista Brasileira de Direito internacional**, v. 13, n. 2, 2016a.

CARVALHO RAMOS, André de. **Processo internacional de direitos humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva: 2016b.

CARVALHO RAMOS, André de. **Curso de direito internacional privado**. São Paulo: Saraiva, 2018.

CASELLA, Paulo Borba. Autonomia de vontade, arbitragem comercial internacional e direito brasileiro. In: TIBURCIO, Carmen; BARROSO, Luís Roberto (org.). **Di-reito internacional contemporâneo: estudos em homenagem ao professor Jacob Dolinger**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 737-750.

CASELLA, Paulo Borba. **Direito internacional dos espaços**. São Paulo: Atlas, 2009.

CASELLA, Paulo Borba. **Direito internacional no tempo antigo**. São Paulo: Atlas, 2012a.

CASELLA, Paulo Borba. **Direito internacional no tempo medieval e moderno até Vitoria**. São Paulo: Atlas, 2012b.

CASELLA, Paulo Borba. **Direito internacional no tempo moderno: de Suarez a Grócio**. São Paulo: Atlas, 2014.

CASELLA, Paulo Borba. **Direito internacional no tempo clássico**. São Paulo: Atlas, 2015.

CINTRA, Antônio Carlos; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria geral do processo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

DOLINGER, Jacob; TIBÚRCIO, Carmen. **Direito internacional privado – Parte geral e processo internacional**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DOLINGER, Jacob; TIBÚRCIO, Carmen. **Direito internacional privado – Parte ge-ral**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

ESPÍNOLA, Eduardo. **Elementos de direito internacional privado**. Rio de Janeiro: Jacintho Ribeiro dos Santos Editor, 1925.

FERNÁNDEZ-ARROYO, Diego Pedro. Compétence exclusive et compétence exorbitante dans les relations privées internationales. *In*: HAGUE ACADEMY OF INTERNATIONAL LAW. **Collected Courses of the Hague Academy of International Law**. 2006. v. 323.

FERNÁNDEZ-ARROYO, Diego Pedro. Competencia judicial internacional: cuestiones e elementos para una reglamentación internacional. *In*: MANCILLA, Hugo Llanos; ALBÓNICO, Eduardo Picand (coord.). **Estudios de derecho internacional**. Santiago, 2008. p. 117-152. (Libro homenaje al profesor Santiago Benadava).

FERNÁNDEZ-ARROYO, Diego Pedro. **El derecho internacional privado en el diván: tribulaciones de un ser complejo**. Derecho internacional privado y Derecho de la integración. Assunção: Cedep, 2013.

FERRER CORREIA, A. **Lições de direito internacional privado**. Coimbra: Almedina, 2000. v. 1.

FRAGISTAS, N. La compétence internationale en droit privé. *In*: HAGUE ACADEMY OF INTERNATIONAL LAW. **Collected Courses of the Hague Academy of International Law**. 1961. v. 104.

SHEARER, I. A. **Extradition in international law**. Manchester: University of Manchester, 1971.

JATAHY, Vera Maria Barrera. **Do conflito de jurisdições: a competência internacional da justiça brasileira**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 20.

JOHNSON, David R.; POST, David G. And how shall the net be governed? A meditation on the relative virtues of decentralized, emergent law. *In*: **Coordinating the internet**. Cambridge: Harvard Information Infrastructure Project: MIT Press, 1997.

JUENGER, Friedrich K. Judicial jurisdiction in the United States and in the European communities: a comparison. **Michigan Law Review**, v. 82, p. 1195-1211, 1984.

KEETON, G. W. Extraterritoriality in international and comparative law. *In*: HAGUE ACADEMY OF INTERNATIONAL LAW. **Collected Courses of the Hague Academy of International Law**. 1948. v. 72.

LAGARDE, Paul. La méthode de la reconnaissance est-elle l'avenir du droit international privé? Conférence inaugurale, session de droit international privé. *In*: HAGUE ACADEMY OF INTERNATIONAL LAW. **Collected Courses of the Hague Academy of International Law**. Brill, 2014 . v. 371.

LIEBMAN, Enrico Tullio. **Manuale di diritto processuale civile**. Milão: Giuffré, 1984. v. I.

LOULA, Maria Rosa Guimarães. **Auxílio direto**: novo instrumento de cooperação jurídica internacional civil. Editora Fórum, 2015.

MACHADO VILLELA, Álvaro da Costa. **Tratado elementar (teórico e prático) de direito internacional privado**. Coimbra: Coimbra Editor, 1921.

MANN, Frederick Alexander. The doctrine of international jurisdiction revisited after twenty years. *In*: HAGUE ACADEMY OF INTERNATIONAL LAW. **Collected Courses of the Hague Academy of International Law**. 1984. v. 186.

MARQUES, Cláudia Lima (coord.). **Diálogo das fontes: do conflito à coordenação de normas do direito brasileiro**. São Paulo: Editora **Revista dos Tribunais**, 2012.

MARQUES, Cláudia Lima. Confiança no mercado eletrônico e a proteção do consumidor. *Revista dos Tribunais*, p. 88, 2004.

MARQUES, Sérgio André Laclau Sarmento. *A jurisdição internacional dos tribunais brasileiros*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. Extradicação: algumas observações. *In*: TIBURCIO, Carmen; BARROSO, Luís Roberto (coord.). **O direito internacional contemporâneo**. São Paulo: Renovar, 2006.

MENEZES, Wagner. Os princípios do direito internacional. *In*: CASELLA, Paulo Borba; CARVALHO RAMOS, André de (org.). **Direito internacional**: homenagem a Adherbal Meira Mattos. 1. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2009. v. 1. p. 1-20.

MIAJA DE LA MUELA, Adolfo. Les principes directeurs des règles de compétence territoriale des tribunaux internes en matière de litiges comportant un élément international. *In*: HAGUE ACADEMY OF INTERNATIONAL LAW. **Collected Courses of the Hague Academy of International Law**. 1972. v. 135.

MICHAELS, Ralph. **Some fundamental jurisdictional conceptions as applied in judgment conventions**. Durham: Duke Law School Legal Studies, ago. 2006. (Research Paper, n. 123).

MORAIS, Alexandre de. **Direito constitucional**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Problemas relativos à litígios internacionais. *In*: MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de direito processual**: quinta série. São Paulo: Saraiva, 1994. 255 p.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Garantia constitucional do direito à jurisdição: competência internacional da justiça brasileira – Prova do direito estrangeiro. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, ano 94, v. 343, p. 279, jul./set. 1998.

MOURA RAMOS, Rui Manuel Gens de. **Estudos de direito internacional privado da União Europeia**. Portugal: Imprensa da Universidade de Coimbra, jul. 2016.

MOURA VICENTE, Dario. A comunitarização do direito internacional privado e o comércio electrónico. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE A COMUNITARIZAÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL PRIVADO, 2005, Lisboa. **Anais [...]**. Lisboa: Almedina, 2005. p. 63-77.

OLIVEIRA, Marcelo Ribeiro de. **O uso transnacional das provas apresentadas por signatários de acordos de colaboração**: um estudo das garantias processuais dos colaboradores a partir da normativa brasileira e das convenções internacionais anticorrupção. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023.

PILLET, Antoine. **Principes de droit international privé**. Paris: Pedone: Allier Frères, 1903.

SHEARER, I. A. **Extradition in international law**. Manchester: University of Manchester, 1971.

SILVA, Anamara Osório. **Jurisdição internacional e internet**. Belo Horizonte: Del Rey, 2022.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; SAAD-DINIZ, Eduardo. **Compliance, direito penal e lei anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2015.

SOARES, Guido Fernando Silva. A competência internacional do Judiciário brasileiro e a questão da autonomia da vontade das partes. *In*: BAPTISTA, Luiz Olavo;

HUCK, Hermes Marcelo; CASELLA, Paulo Borba (org.). **Direito e comércio internacional**: estudos em homenagem a Irineu Strenger. São Paulo: LTr, 1994.

TAMAGNO, Maristela Basso. **Da aplicação do direito estrangeiro pelo juiz nacional**: o direito internacional privado à luz da jurisprudência. São Paulo: Saraiva, 1988.

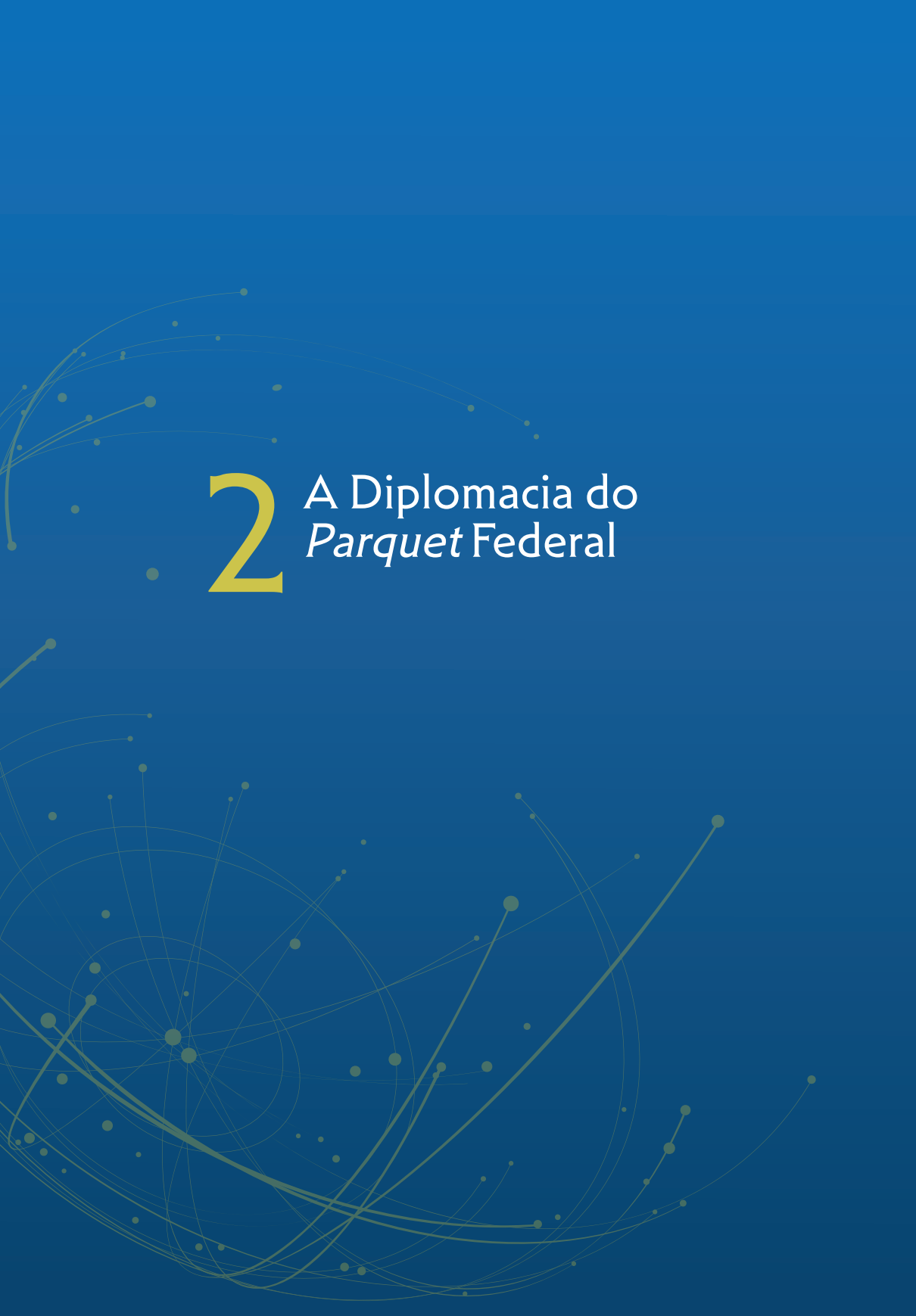
TENÓRIO, Oscar. **Direito internacional privado**. 10. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1970. v. 1.

TIBURCIO, Carmen. **Extensão e limites da jurisdição brasileira**: competência internacional e imunidade de jurisdição. Rio de Janeiro: Editora Juspodivm, 2016.

VALLADÃO, Haroldo. Lei reguladora do estatuto pessoal. **Revista Forense**, v. 51, n. 153, p. 503-513, maio/jun. 1954.

VALLADÃO, Haroldo. **Direito internacional privado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1977. v. 2.

VICHER, Frank. General course on private international law. *In*: HAGUE ACADEMY OF INTERNATIONAL LAW. **Collected Courses of the Hague Academy of International Law**. 1992. v. 232.



2 A Diplomacia do *Parquet* Federal

A DIPLOMACIA DO PARQUET FEDERAL

Pétalla Brandão Timo Rodrigues¹
Thaís Quezado Soares Magalhães²

1 INTRODUÇÃO

Desde o fim do chamado “breve século XX” – que o historiador Eric Hobsbawm definiu como “a era dos extremos” –, tornou-se lugar comum afirmar que “vivemos em um mundo em constante transformação”. Essa percepção se intensificou sobretudo na última década (2015-2025), marcada por uma notável aceleração tecnológica e múltiplas crises que desafiaram os mecanismos tradicionais de governança global.

Nas relações internacionais, assistimos a uma dialética tensa, indicativa de rupturas nos paradigmas que estruturaram a construção da “nova-ordem” do pós-segunda guerra mundial, vigente até então. O contexto global no qual operamos atualmente, superada a pandemia da covid-19, revela-se complexo e multifacetado. Embora, por um lado, seja evidente o colapso da chamada “hiperglobalização” – como esse ideário no qual as preocupações geopolíticas poderiam ser superadas pela integração –, por outro, também é certo que os indivíduos estão cada vez mais conectados, e que a multiplicidade dos negócios e das interações humanas não se limitam à ficção das fronteiras nacionais.

Das questões ambientais e climáticas, passando pelas migrações e pelos fluxos econômico-financeiros, ao crime organizado, tudo é transnacional. E cada uma destas problemáticas permeia a atuação do MPF na “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, conforme dispõe a Constituição Federal de 1988 – CF/1988 (Brasil, 1988, arts. 127 e 129).

No ordenamento jurídico brasileiro, o mandato constitucional conferiu ao Ministério Público uma posição institucional *sui generis*, ao não vinculá-lo a nenhum dos três Poderes e ao assegurar-lhe independência funcional e autonomia no âmbito da estrutura do Estado. O MPF, em particular, em razão de sua atribuição

1 Assessora-chefe de relações internacionais da SCI/PGR; mestre em direito internacional pelo Instituto de Altos Estudos Internacionais e do Desenvolvimento de Genebra (IHEID), na Suíça; e bacharel em relações internacionais pela Universidade de Brasília (UnB).

2 Assessora-chefe substituta de relações internacionais da SCI/PGR; mestre em direitos humanos pela University College London (UCL), no Reino Unido, e especialista em relações internacionais pela UnB.

para atuar em matérias de competência federal, sempre que a questão envolver interesse da União, encontra-se em uma condição peculiar também no que se refere à cooperação internacional *latu sensu* (Brasil, 1988, art. 109).

Para os fins deste artigo, cooperação internacional é gênero do qual derivam duas espécies: a cooperação técnica e a cooperação jurídica internacionais – assunto sobre o qual nos debruçaremos a seguir. Já as relações internacionais do MPF, ou a “diplomacia da Casa”³, compreende o conjunto de ações e atividades na condução de tratativas com autoridades estrangeiras dos mais diversos tipos, sejam instituições homólogas de outros países, representantes de organismos internacionais, representações diplomáticas e mesmo com o Ministério das Relações Exteriores (MRE) brasileiro, o Itamaraty.

A diplomacia do *Parquet* federal, conquanto não se submeta ao Poder Executivo, orienta-se, pelos princípios expressos no art. 4º da CF/1988⁴, em estreita articulação com os demais órgãos competentes da República. Não por acaso, a condução compete à cúpula da instituição, sendo a assessoria de relações internacionais da SCI diretamente vinculada ao gabinete do procurador-geral da República (Brasil, 2020, capítulo II).

2 COOPERAÇÃO JURÍDICA *VERSUS* COOPERAÇÃO TÉCNICA: DISTINTAS E COMPLEMENTARES

Nas últimas décadas, a cooperação internacional se consolidou como um componente essencial das relações internacionais. A crescente interdependência entre as sociedades criou oportunidades, mas também enormes desafios, que demandam dos países uma boa articulação com o meio internacional (Sato, 2010). Nesse cenário, a cooperação internacional passou a compor a agenda governamental como importante mecanismo de enfrentamento de problemas comuns nos mais diversos campos, favorecendo o surgimento de redes dinâmicas que conectam indivíduos, corporações e instituições.

No MPF, a cooperação internacional desempenha papel fundamental, de modo a viabilizar o intercâmbio de informações, a harmonização de procedi-

3 Expressão cunhada pelo subprocurador-geral da República Luciano Mariz Maia quando no exercício do cargo de vice-procurador-geral da República (2017-2019).

4 “A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: 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” (Brasil, 1988, art. 4º).

mentos e a articulação entre autoridades de diferentes jurisdições para garantir maior efetividade no combate à criminalidade, bem como uma boa prestação jurisdicional à sociedade.

Nesse contexto, destacam-se duas dimensões da cooperação internacional: a jurídica e a técnica. Embora distintas em sua abordagem e finalidade, ambas são complementares e baseadas em instrumentos normativos internacionais, sejam tratados ou instrumentos de *soft-law*, além de demandarem coordenação entre diferentes entes governamentais e organizações internacionais.

A cooperação jurídica internacional refere-se à assistência mútua entre Estados no campo legal e processual. Segundo Ramos (2013, p. 624), “A cooperação jurídica internacional consiste no conjunto de regras internacionais e nacionais que rege atos de colaboração entre Estados, ou mesmo entre Estados e organizações internacionais, com o objetivo de facilitar o acesso à justiça”. Essa colaboração – amparada em acordos internacionais bilaterais ou multilaterais e, para alguns países, com base na promessa de reciprocidade – envolve atividades de solicitação e cumprimento de medidas extrajudiciais e judiciais necessárias para um caso concreto em andamento.

Essa cooperação é viabilizada por meio de mecanismos como a carta rogatória, a homologação de sentença estrangeira, a extradição, a transferência de apenados e a assistência jurídica mútua. Observa-se que, em um contexto de expansão da criminalidade transnacional, este último mecanismo – assistência mútua ou auxílio direto – adquiriu especial relevância, uma vez que permite o trâmite dos pedidos por meio das autoridades centrais, sem necessariamente passar por autoridades judiciais ou diplomáticas.

Sob essa perspectiva, nos últimos anos, formaram-se diversas redes de cooperação internacional, integradas por instituições homólogas dos diversos países, com o intuito de facilitar e acelerar a cooperação direta entre as autoridades competentes pela investigação e pela persecução penal nos Estados. Essas redes, das quais falaremos mais adiante, favorecem o compartilhamento de informações de inteligência e, conseqüentemente, o dinamismo e a eficácia da prestação da tutela jurisdicional.

A cooperação técnica internacional, por sua vez, promove iniciativas voltadas à geração, absorção e disseminação de conhecimentos e boas práticas entre as instituições públicas ou privadas envolvidas – bilateralmente ou por meio de organizações internacionais –, visando ao desenvolvimento de capacidades institucionais e humanas capazes de fomentar mudanças qualitativas e estruturais.

As iniciativas de cooperação técnica podem proporcionar oportunidades de treinamento do quadro técnico, incorporação de tecnologias, realização de estudos e pesquisas, entre outros, aprimorando a capacidade de resposta das instituições. Desvinculada de interesses comerciais e sem fins lucrativos, a cooperação técnica internacional cria necessariamente uma agenda positiva com os países parceiros e pode ser desenvolvida em duas vertentes: a cooperação recebida (do exterior para o Brasil) e a cooperação prestada pelo Brasil para outros países.

A cooperação técnica oferecida do exterior para o Brasil – multilateral ou bilateral – constitui instrumento para o desenvolvimento nacional, uma vez que permite ao país acessar e internalizar novos conhecimentos, tecnologias e práticas. Ao interagir com instituições públicas e agências especializadas de países desenvolvidos e com organizações regionais e multilaterais, os entes nacionais têm a oportunidade de fortalecer suas capacidades institucionais, ampliar seus quadros especializados e agregar valor ao desenvolvimento nacional (Almino e Moreira, 2017).

Reconhecendo a importância da cooperação técnica internacional recebida, o país passou a prestar cooperação a outros países em desenvolvimento, vertente que ficou conhecida como Cooperação Sul-Sul. Esta desenvolve-se exclusivamente em resposta a demandas recebidas oficialmente, com foco no compartilhamento de conhecimentos e experiências bem-sucedidas no Brasil para o desenvolvimento de capacidades humanas, institucionais e produtivas.

Desenvolvida por meio de programas e projetos, a cooperação técnica requer o respaldo de um acordo em vigor entre o Estado brasileiro e um Estado estrangeiro ou um organismo internacional. Este instrumento, em geral denominado Acordo Básico de Cooperação Técnica, estabelece os objetivos da cooperação, as responsabilidades de cada governo e outros aspectos necessários à realização das atividades. O órgão responsável por coordenar as atividades de cooperação técnica do Estado brasileiro é a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao MRE.

No âmbito do MPF, essa agenda de diálogo e cooperação para o fortalecimento das capacidades institucionais é promovida pela SCI, que realiza os encaminhamentos das providências necessárias com a ABC/MRE. Na vertente da cooperação técnica recebida, destaca-se o projeto Territórios Vivos, oficialmente intitulado *Agenda 2030 – Contribuindo para a implementação do princípio não deixar ninguém para trás*. Trata-se de uma iniciativa inovadora e estratégica, resultado de uma parceria entre o MPF, a Agência de Cooperação Alemã (GIZ) e a Rede de Povos e Comunidades Tradicionais do Brasil (Rede PCTs). O projeto foi

implementado no âmbito do acordo de cooperação técnica firmado entre Brasil e Alemanha em 2021, após mais de dois anos de intensas negociações conduzidas pela SCI. Esse acordo viabilizou a mais expressiva cooperação técnica internacional obtida pelo MPF, tanto pelo volume de recursos envolvidos quanto pela complexidade da articulação interinstitucional. Com abrangência nacional, o projeto reúne diversos atores e busca contribuir para a proteção socioambiental e a segurança dos povos e das comunidades tradicionais em seus territórios, por meio de ferramentas tecnológicas que orientem a atuação dos órgãos e as políticas públicas. Ao final do projeto, espera-se que a plataforma se torne referência para a formulação de políticas públicas voltadas para a diversidade cultural e as necessidades dos PCTs.

Ainda nessa vertente, sobressaem as parcerias firmadas pelo MPF com o Programa Europeu de Cooperação contra o Crime Transnacional Organizado (EL PACCTO 2.0)⁵, e com o Programa Crimjust, do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), voltado para a disrupção de redes criminosas⁶.

Quanto à cooperação técnica prestada pelo MPF, destacam-se os projetos desenvolvidos em parceria com a ABC/MRE e a Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU) para a capacitação de membros do Ministério Público e magistrados de países africanos de língua portuguesa. Nos últimos anos, o treinamento foi oferecido a membros do Ministério Público e do Judiciário de Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Moçambique, com foco em estabelecer um fluxo de conhecimento e de boas práticas em alinhamento com os interesses mútuos.

Em suma, as cooperações jurídica e técnica não se confundem, pois atuam em diferentes esferas, com objetivos e mecanismos distintos. Entretanto, observa-se que, ao estabelecer fluxos de conhecimento e de boas práticas, a cooperação técnica atua de forma complementar às outras modalidades de cooperação. Em muitos contextos, essas duas modalidades se entrelaçam, contribuindo para a efetiva colaboração entre os Estados. Como duas faces da mesma moeda, atuam para garantir a efetividade no combate a ilícitos transnacionais, facilitando o intercâmbio de informações, a harmonização de procedimentos e o fortalecimento das instituições envolvidas.

5 Europe Latin America Programme of Assistance against Transnational Organized Crime. Disponível em: <https://elpaccto.eu/pt/sobre-o-el-paccto/o-que-e-o-el-paccto/>.

6 Mais detalhes do Programa Crimjust em: <https://www.unodc.org/cofrb/pt/projetos/crime-organizado-e-mercados-ilicitos/crimjust.html>.

3 REDES E FOROS INTERNACIONAIS

Nos últimos anos, presenciamos o surgimento de diversas redes de cooperação internacional, que se apresentam como canais seguros e confiáveis para facilitar a comunicação entre as autoridades competentes de diversos países diante da necessidade de solucionar, remediar e prevenir a prática de ilícitos transnacionais por meio de uma abordagem integrada.

As redes de cooperação internacional favorecem uma atuação coordenada por parte dos países que a integram ao permitirem a construção de soluções de benefício mútuo e a adoção de medidas práticas que fortalecem a cooperação internacional. O intercâmbio de informações, previsto em instrumentos internacionais, abrange esclarecimentos sobre legislações estrangeiras, cumprimento de prazos e procedimentos jurídicos específicos, análises preliminares de pedidos formais de assistência jurídica, transmissão de informações espontâneas, entre outras medidas. Frequentemente, a cooperação transcende o viés jurídico, possibilitando também o intercâmbio de experiências e boas práticas em vários níveis (Brasil, 2021).

Integram essas redes os chamados “pontos de contato nacionais”, designados pela respectiva autoridade competente. Os pontos de contato reúnem-se periodicamente em foros para concertação política, definição de planos de trabalho e estratégias de atuação conjunta, aprimoramento de protocolos, entre outros.

Atualmente, o MPF integra diversas redes temáticas no âmbito da Associação Ibero-Americana de Ministérios Públicos (Aiamp) e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP); além da Rede Ibero-americana de Cooperação Jurídica Internacional (IberRed); da Rede Hemisférica de Intercâmbio de Informações para o Auxílio Jurídico Mútuo em Matéria Penal e de Extradicação (RHIAM), instituída no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA); da Rede Anticorrupção de Aplicação da Lei Latino-americana e Caribenha (LAC/LEN), no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); e da Rede de Recuperação de Ativos do Grupo de Ação Financeira da América Latina (RRAG/Gafilat).

Entre os foros de participação exclusiva de ministérios públicos, destaca-se a Reunião Especializada de Ministérios Públicos do Mercosul (REMPM), que trata de temas como combate ao crime organizado transnacional, narcocriminalidade, cooperação em áreas de fronteira, delitos cibernéticos, tráfico de pessoas, entre outras práticas ilícitas transnacionais. Sobre esses temas, são produzidos documentos técnicos e declarações que orientam a atuação dos ministérios públicos. Igualmente importante, a Aiamp reúne 22 países da Ibero-América com o objetivo de estabelecer estratégias para enfrentar o crime organizado. Essa associação

conta com redes temáticas permanentes, das quais participam procuradores especializados do MPF. No âmbito da Aiamp, o ministério coordena atualmente a Rede Ibero-Americana de Procuradores contra a Corrupção.

Nessa mesma linha, merecem menção os foros especializados do BRICS e do G20. Iniciativa inovadora do MPF, a Cúpula dos Procuradores-Gerais dos países do G20 (PG20) reuniu, pela primeira vez, os representantes dos ministérios públicos dos países que integram o grupo econômico, com o objetivo de fortalecer o combate ao crime organizado transnacional, assegurar a proteção do meio ambiente em esfera global e garantir melhorias no sistema de Justiça. No âmbito desses foros especializados, além do debate sobre temas de interesse comum e do compartilhamento de boas práticas, há frequente intercâmbio de informações sobre casos concretos entre os homólogos, criando-se canais confiáveis que contribuem para a maior fluidez da cooperação internacional.

O MPF participa, ainda, de foros multilaterais mais amplos, compondo a delegação brasileira, em articulação com o MRE e outros órgãos competentes do Estado brasileiro. Destacam-se as atividades no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), da OEA, do Conselho da Europa (CoE), da OCDE, entre outros.

Ao longo dos anos, o MPF tem atuado de forma consistente nessas instâncias multilaterais, contribuindo com conhecimento especializado em legislação penal e processual penal; fornecendo subsídios para estudos temáticos; integrando grupos de peritos; e compartilhando sua experiência nas redes de cooperação internacional, com destaque para temas de especial relevância, como crimes cibernéticos, combate à corrupção e lavagem de dinheiro.

Com uma atuação qualificada e coordenada com os demais órgãos brasileiros responsáveis por cada temática, o MPF tem auxiliado a fortalecer o posicionamento estratégico do Brasil em negociações e acordos internacionais, contribuindo para a criação de marcos normativos mais robustos e mecanismos de cooperação jurídica mais eficazes. Nesse contexto, destacam-se as contribuições do MPF no âmbito dos principais instrumentos internacionais de combate à corrupção, como a Convenção Interamericana contra a Corrupção e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. O MPF participa ativamente dos processos de avaliação dos países signatários desses tratados quanto ao cumprimento das obrigações previstas, contribuindo tanto nas avaliações do Brasil quanto nas de outros países-membros.

Observa-se que o enfrentamento do crime organizado transnacional demanda esforços coordenados e o aprimoramento contínuo dos arcabouços institucio-

nais, de modo a garantir respostas compatíveis com a crescente complexidade das atividades criminosas. Nesse cenário, o MPF, reconhecendo as potencialidades da cooperação internacional, em suas diversas modalidades, tem trabalhado para fortalecer os diversos foros e redes e consolidar canais de colaboração mais fluidos e eficientes, a fim de oferecer respostas céleres e efetivas aos desafios contemporâneos. O caminho à frente envolve o aprimoramento de normativas, instrumentos e práticas para fortalecer a cooperação internacional, considerando o impacto das novas tecnologias e a evolução das dinâmicas criminosas.

Nessa frente, cabe mencionar, por fim, o pleito da PGR pela adesão do Brasil à Agência da União Europeia para a Cooperação Judiciária Penal (Eurojust). Embora a PGR atue como ponto de contato nacional com a agência desde 2009, sua adesão plena depende da ratificação do tratado entre o Brasil e a Comissão Europeia, em fase de negociação no MRE.

Desde 2015, ao longo dos mandatos de quatro diferentes administrações, a PGR tem reiterado a centralidade dessa pauta na agenda internacional do MPF. Tal prioridade justifica-se pelos benefícios decorrentes da adesão, tendo em vista que a Eurojust promove a coordenação e a cooperação entre as autoridades nacionais de persecução penal, fortalecendo a eficácia da atuação em casos de criminalidade transnacional e organizada, notadamente nos crimes de tráfico de pessoas, tráfico de drogas, fraude e lavagem de capitais.

4 MEMORANDOS DE ENTENDIMENTO

Outro mecanismo bastante utilizado para dar concretude às relações internacionais é a assinatura dos chamados “memorandos de entendimento” (ou similares, também denominados “protocolo de intenções”, “declaração conjunta”, “acordos” etc.), que servem para manifestar a convergência de interesses institucionais na consecução de determinados objetivos comuns.

Tais documentos, embora de caráter não vinculante, sem a força cogente do direito, assumem especial relevância em sistemas como o brasileiro, derivados do direito civil romano, nos quais tem centralidade a norma positivada. A palavra escrita assume, portanto, não apenas valor simbólico, mas também passa a conferir respaldo e legitimidade para a prática de certos atos.

No direito internacional público (DIP), a expressão *soft-law* é comumente utilizada para referir-se a essa categoria de normas que não possuem a força vinculante do direito, mas nem por isso deixam de ser observadas na prática dos Estados. De

fato, estudos empíricos demonstram que o cumprimento das normas no âmbito internacional não necessariamente deriva do seu atributo de *enforcement* puro e simples (Pauwelyn *et al.*, 2012).

Dado o contexto anárquico das relações internacionais, não há ente central superior aos Estados, que são os próprios sujeitos primários de DIP, ou seja, quem, ao mesmo tempo, editam e fazem valer as normas. Dessa forma, enquanto sentenças proferidas por cortes internacionais podem ser desconsideradas, uma mera resolução pode ser fielmente seguida quando trata, por exemplo, de regulações sanitárias. Isso ocorre devido à percepção, por parte dos operadores do direito, da imperatividade do seu conteúdo.

Os memorandos de entendimento firmados entre o MPF e as instituições estrangeiras congêneres não geram, nesse sentido, obrigações para o Estado brasileiro; mas servem de forma contundente a dois objetivos principais: i) facilitação e intensificação da cooperação jurídica internacional direta entre autoridades competentes; e ii) fomento a intercâmbios e parcerias para a cooperação técnica continuada; ambos por meio da designação de pontos de contato institucionais para o fluxo de comunicações.

Ao longo desses 20 anos, a SCI/PGR contabilizou 50 memorandos com instituições homólogas de 25 países⁷ e com 10 organismos internacionais⁸. Ademais, em parceria com a ESMPU, estabeleceu convênios com duas universidades estrangeiras. Além desses atos, outras dezenas de declarações foram assinadas no âmbito das REMPMs⁹, das Aiamps¹⁰, dos CPLPs¹¹, dos encontros de procuradores-gerais dos países do BRICS e, mais recentemente, da 1ª Cúpula do PG20, organizada de forma pioneira pelo MPF em 2024, sob a presidência *pro tempore* do Brasil no bloco¹².

7 África do Sul, Angola, Argentina (dois memorandos), Bélgica, Cabo Verde, Chile, China, Colômbia, Cuba, Equador (dois memorandos), Espanha (dois memorandos), Guatemala, Itália (três memorandos), Japão, Moçambique, Paraguai (dois memorandos), Peru, Portugal (dois memorandos), Reino Unido, República Dominicana, Rússia (três memorandos), São Tomé e Príncipe, Ucrânia, Uruguai, Venezuela.

8 Agência da ONU para Refugiados (Acnur), Agência da ONU sobre Drogas e Crime (UNODC), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial (BM), Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), Fundo da ONU para as Populações (UNFPA), IberRed, Organização dos Estados Americanos (OEA) e Transparência Internacional.

9 Disponíveis em: <http://www.rempm.org/>.

10 Disponíveis em: <http://www.aiamp.info/>.

11 Disponíveis em: <http://www.ministeriospublicoscplp.org/>.

12 Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pg20/>.

Entre tais documentos, atribuímos especial importância ao acordo de cooperação interinstitucional entre os ministérios públicos da Aiamp. Isso porque esse acordo, assinado em 2018 pelos procuradores-gerais da Argentina, da Bolívia, do Brasil, do Chile, de Cuba, da Colômbia, do Equador, de El Salvador, da Espanha, da Guatemala, de Honduras, do México, do Paraguai, do Panamá, do Peru, de Portugal e do Uruguai, serve como base para uma grande quantidade de pedidos de cooperação interinstitucional, ou seja, aquela que se estabelece de forma direta entre as autoridades competentes pela persecução penal para a troca oportuna de informações, para as quais não se requer um pedido formal de auxílio jurídico tramitado por intermédio das autoridades centrais. É importante destacar que esse tipo de assistência jurídica interinstitucional tem sua validade amparada por três fundamentos principais: não exclui outras vias de cooperação formal, não afeta direitos e garantias nem a preservação do interesse público (RedCoop, 2024).

As declarações e os memorandos, em suma, podem ser compreendidos como um resultado material das negociações conduzidas no âmbito de foros e redes. Ao mesmo tempo, constituem um registro documental da cooperação técnica e jurídica, explicadas na seção anterior.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há, portanto, um entrelaçamento entre os diversos mecanismos citados para a condução das relações internacionais do MPF. Se, por um lado, a cooperação técnica é instrumental à jurídica; por outro, um acordo pode ser, ao mesmo tempo, resultado de um foro e início para a constituição de uma rede, a qual, futuramente, servirá para a facilitação do intercâmbio de boas práticas, assim como para o fluxo de informações úteis às investigações criminais. Ou seja, cada um destes instrumentos se complementam reciprocamente, em uma dinâmica contínua.

Uma assessoria própria de relações internacionais na PGR agrega valor estratégico à consecução da missão e da visão institucionais¹³ do MPF de “consolidar-se como instituição resolutiva na defesa dos direitos sociais, na promoção da justiça e no combate à criminalidade”, contribuindo “para a pacificação de conflitos” no seio da sociedade brasileira, a partir de uma atuação resolutiva. Mas não apenas isto, também se impõe como uma necessidade “de fora para dentro”, na medida

13 Missão do MPF conforme definida no mapa estratégico 2024-2027: “Defendemos a ordem jurídica, o regime democrático, os interesses sociais e individuais indisponíveis, promovendo a justiça em prol da sociedade”. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/governanca-e-estrategia/estrategia/planejamento/mapa-estrategico-2024-2027>.

em que o MPF passou a ser cada vez mais demandado por outros países e por organismos internacionais, em um contexto no qual o Brasil, como potência regional em ascensão nas últimas décadas, situa-se com relativa centralidade nos fluxos das atividades criminosas transnacionais.

É importante observar, ainda, que a pandemia da covid-19 representou um ponto de inflexão, estabelecendo um marco entre o “antes” e o “depois” na condução das relações internacionais. A digitalização de procedimentos e o avanço tecnológico dos meios de comunicação, aliados à incorporação de ferramentas de inteligência artificial, transformaram as dinâmicas de negociação. Se anteriormente eram necessários dois dias de intenso trabalho presencial para se alcançarem resultados concretos; atualmente, com o apoio de plataformas de coordenação virtual e com o levantamento e compartilhamento de dados, é possível construir consensos com maior agilidade e formalizá-los por meio de assinaturas eletrônicas, entre outras ferramentas digitais.

Ainda assim, nada substitui o encontro. O encontro na literalidade da acepção: o aperto de mãos, o olho no olho. Esses momentos fortalecem as relações de confiança entre as autoridades. Nada substitui as visitas e missões *in loco*, especialmente quando se trata de temas sensíveis como o enfrentamento do crime organizado ou das violações de direitos humanos. É neste contexto que o nosso trabalho evolui, com uma expansão notável dos números de atuação da SCI/PGR ao longo dos últimos 20 anos.

REFERÊNCIAS

ALMINO, J.; MOREIRA, L. S. E. (Orgs.). **30 anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira**. Brasília: Funag, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Portaria PGR/MPF nº 40, de 24 de abril de 2020**. Aprova o Regimento Interno do Gabinete do(a) Procurador(a)-Geral da República, conforme o anexo desta portaria [...]. Brasília: MPF, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.mpf.mp.br/repositorio/items/901b475e-4514-44a8-834c-64cf3dc53b1c>.

BRASIL. Ministério Público Federal. Secretaria de Cooperação Internacional. **Participação do MPF em redes e foros de cooperação internacional**. Brasília: MPF,

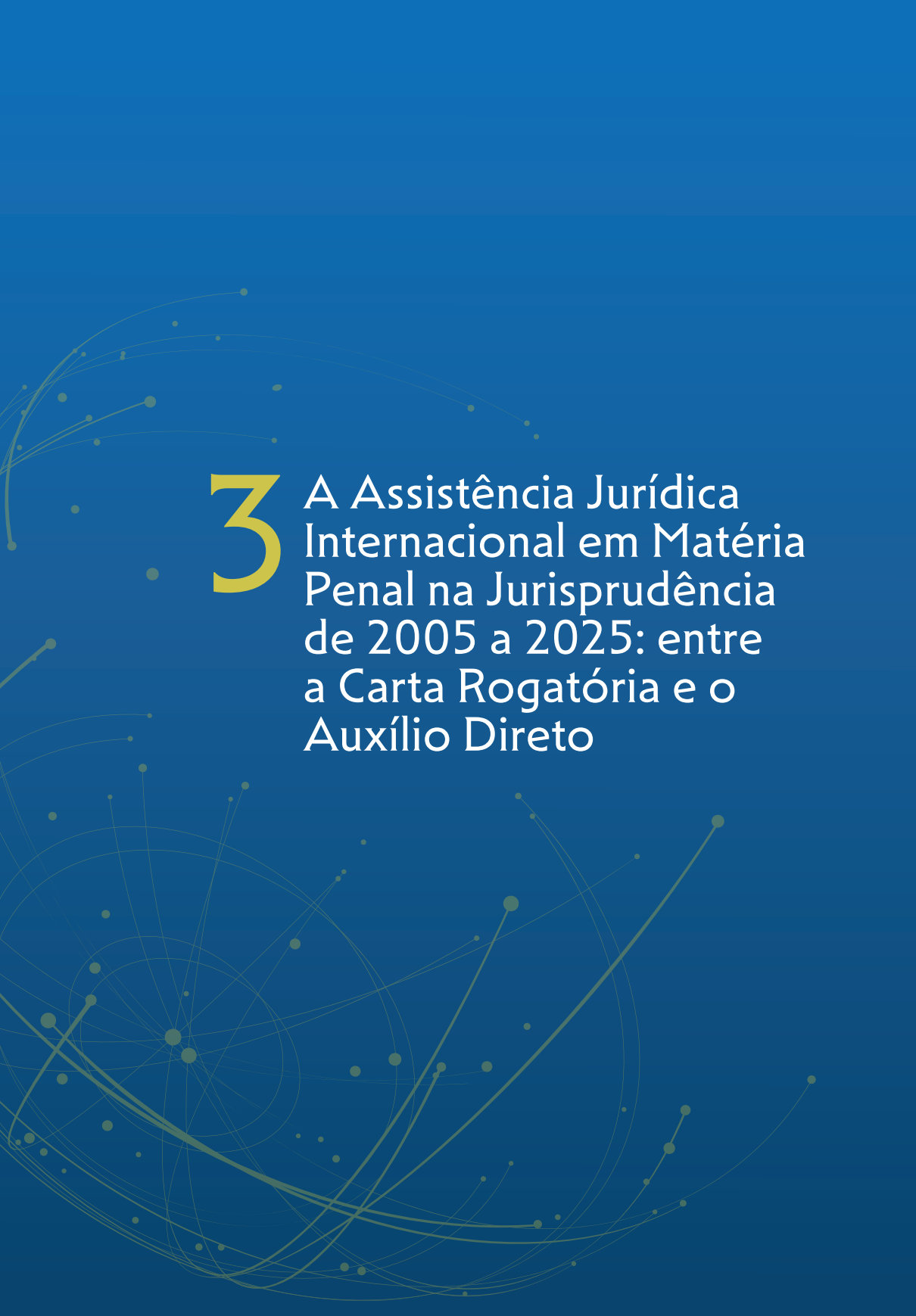
2021. (Documento disponível na rede interna do MPF para consulta exclusiva de membros e servidores).

PAUWELYN, J. *et al.* (Eds.). **Informal International Lawmaking**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

RAMOS, A. de C. O novo direito internacional privado e o conflito de fontes na cooperação jurídica internacional. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 108, p. 621-647, 2013.

REDCOOP – RED DE COOPERACIÓN PENAL. **Guía de Cooperación Interinstitucional** entre Fiscalías: argumentos para defender la validez. Argentina: RedCoop, 2024. Disponível em: https://www.mpf.gob.ar/cooperacionjuridica/files/2022/08/Cooperacion_interinstitucional_23-06-22.pdf.

SATO, E. Cooperação internacional: uma componente essencial das relações internacionais. **RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 46-57, mar. 2010. Disponível em: <https://www.reciis.iciict.fiocruz.br/index.php/re-ciis/article/view/698/1343>.



3 A Assistência Jurídica Internacional em Matéria Penal na Jurisprudência de 2005 a 2025: entre a Carta Rogatória e o Auxílio Direto

A ASSISTÊNCIA JURÍDICA INTERNACIONAL EM MATÉRIA PENAL NA JURISPRUDÊNCIA DE 2005 A 2025: ENTRE A CARTA ROGATÓRIA E O AUXÍLIO DIRETO

Denise Neves Abade¹

1 INTRODUÇÃO

A globalização tem provocado transformações profundas nas dinâmicas sociais, econômicas e jurídicas em todo o mundo. No campo da criminalidade, seus efeitos são igualmente marcantes: o aumento do fluxo transnacional de pessoas e bens, a intensificação das relações econômicas e o avanço acelerado das tecnologias de informação e comunicação facilitaram significativamente a prática de crimes com alcance internacional. Esses novos cenários desafiam os sistemas de justiça nacionais e impõem a adoção de estratégias jurídicas cada vez mais articuladas no plano internacional.

Nesse contexto, a cooperação jurídica internacional em matéria penal consolidou-se como instrumento indispensável para o enfrentamento da criminalidade organizada e transnacional, contribuindo para assegurar o acesso à justiça penal e a efetividade do princípio da igualdade perante a lei.

Já em 2002, alertávamos que, no mundo globalizado, sem a utilização dos instrumentos cooperacionais, a tutela jurisdicional frequentemente se torna inviável, uma vez que bens, documentos e pessoas atravessam fronteiras políticas dos Estados com extrema facilidade (Abade, 2002, p. 111; 2006, p. 129-172).

Desde então, o tema vem se complexificando e ganhando densidade teórica e prática. A criação da Secretaria de Cooperação Internacional (SCI), em 2005, vinculada ao Gabinete do Procurador-Geral da República, foi um marco institucional nesse processo. A SCI atua como órgão de assessoramento direto em matérias de cooperação jurídica internacional, de modo a promover o diálogo entre o Ministério Público Federal (MPF), autoridades estrangeiras, organismos internacionais e órgãos nacionais que operam no campo da cooperação internacional.

¹ Professora doutora do Programa de Pós-graduação em Direito – PPGD (doutorado), no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Professora da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie (graduação). Foi secretária adjunta da Secretaria de Cooperação Jurídica Internacional (SCI) da Procuradoria-Geral da República – PGR (2017-2019). Doutora em direito constitucional pela Faculdade de Direito de Valladolid, Espanha; mestre em direito processual penal pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP); procuradora regional da República; e membro da comissão da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU) que elaborou anteprojeto de lei de cooperação jurídica internacional.

Entre suas atribuições, destaca-se o papel de facilitar o acesso de autoridades estrangeiras a informações sobre prazos e procedimentos jurídicos específicos do ordenamento brasileiro, bem como a busca de soluções para questões jurídicas por meio de contatos diretos ou redes informais de cooperação. A secretaria também exerce, em nome da Procuradoria-Geral da República (PGR), a função de autoridade central em diversas convenções internacionais, como a Convenção de Nova Iorque sobre Prestação de Alimentos no Estrangeiro; o Acordo de Assistência Mútua em Matéria Penal celebrado entre Brasil e Canadá; e a Convenção de Auxílio Judiciário em Matéria Penal entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (Decreto nº 8.833, de 4 de agosto de 2016)².

Nas últimas duas décadas, o Brasil consolidou sua participação em redes multilaterais de enfrentamento da criminalidade transnacional, ampliando significativamente o volume e a complexidade dos pedidos de assistência jurídica internacional em matéria penal. Nesse contexto, os instrumentos disponíveis para responder a essas solicitações – em especial, a *carta rogatória* e o *auxílio direto* – passaram a ocupar lugar central nas práticas de cooperação entre Estados, exigindo definição clara de seus contornos normativos e procedimentais.

Este artigo propõe uma releitura crítica da distinção entre esses dois veículos cooperacionais, a partir da análise da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) entre 2005 e 2025, período marcado por transformações significativas tanto no plano normativo quanto institucional. A abordagem adotada é delimitada ao exame da assistência jurídica internacional passiva – ou seja, dos casos em que o Brasil atua como Estado requerido diante de solicitações estrangeiras para a prática de atos com finalidade probatória, investigativa ou executória.

O objetivo é oferecer uma sistematização das decisões do STJ, com destaque para os critérios que orientam a escolha entre carta rogatória e auxílio direto, enfrentando questões como a competência para tramitação, os limites do juízo de delibação, as hipóteses de cognição plena e as implicações práticas da escolha equivocada do veículo cooperacional. Trata-se de uma discussão que ultrapassa o plano doutrinário e alcança a operacionalização concreta da política externa judiciária brasileira, com impacto direto sobre a efetividade da cooperação penal e a proteção de direitos fundamentais.

² Dados extraídos do próprio site da SCI. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci>. Acesso em: 7 abr. 2025.

A escolha do tema revela-se particularmente oportuna no contexto desta coletânea comemorativa pelos 20 anos da SCI/PGR (2005-2025).

Ao longo de duas décadas, a SCI desempenhou papel essencial na interlocução com autoridades estrangeiras, sendo frequentemente chamada a identificar o instrumento cooperacional mais adequado para cada demanda recebida. Nesse sentido, a clara diferenciação entre carta rogatória penal e auxílio direto em matéria criminal não é apenas uma questão técnico-dogmática, mas uma necessidade prática para a boa condução da cooperação jurídica internacional.

A identificação correta do veículo cooperacional – com suas implicações quanto à competência, à tramitação, às formalidades e aos prazos – impacta diretamente a eficácia da resposta brasileira às solicitações estrangeiras e a credibilidade do país como parceiro internacional confiável. Assim, ao revisitar e sistematizar a jurisprudência sobre o tema, o presente artigo também contribui para a valorização e o fortalecimento institucional da própria SCI, cuja atuação cotidiana se ancora, justamente, na adequada aplicação desses instrumentos.

2 A ASSISTÊNCIA JURÍDICA INTERNACIONAL

A cooperação jurídica internacional penal consiste no 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. O objetivo, portanto, é facilitar o acesso à justiça (Abade, 2013).

Entre as espécies cooperacionais, a assistência jurídica internacional em matéria criminal consiste no conjunto de atos necessários para instituir ou facilitar a persecução de uma infração criminal, como envio de documentos ou colheita de provas. Ou seja, abarca atos pré-processuais, de instauração da ação penal e atos de desenvolvimento regular de um processo penal (Geiger, 1992, p. 201).

Ordinariamente, a definição de assistência jurídica ou legal internacional em matéria penal se faz por exclusão: a assistência jurídica penal, assim, compreende os instrumentos de que devem se valer os Estados, em suas relações recíprocas, na persecução de uma infração penal, e não abrange nem a extradição, nem a execução de sentença penal estrangeira, nem a transferência de presos ou de processos.

3 A ASSISTÊNCIA JURÍDICA INTERNACIONAL EM MATÉRIA PENAL E SEUS VEÍCULOS

3.1 A carta rogatória

A tipologia da cooperação possui a espécie assistência jurídica em matéria penal, que engloba os pedidos de colaboração entre Estados para fazer cumprir atos de preparação e desenvolvimento do processo penal.

No Brasil, há dois instrumentos básicos que concretizam esta assistência: a carta rogatória (tradicional) e o auxílio direto, como veremos a seguir.

A carta rogatória consiste em veículo pelo qual se solicita a atuação de outra jurisdição para dar, em geral, cumprimento a ato referente ao bom desenvolvimento de um processo cível ou criminal. O processamento das cartas rogatórias difere conforme o papel assumido pelo Brasil na cooperação internacional: quando atua como Estado requerente (cartas rogatórias ativas) ou como Estado requerido (cartas rogatórias passivas).

No caso das rogatórias ativas, compete à autoridade judiciária brasileira encaminhá-las à autoridade central, que, por sua vez, as transmitirá ao Estado estrangeiro destinatário, nos termos do art. 37 do Código de Processo Civil – CPC (Brasil, 2015). Já as rogatórias passivas, provenientes do exterior, devem ser remetidas ao STJ – seja por intermédio da autoridade central estrangeira, seja por via diplomática – para que se delibere sobre a concessão do *exequatur* (autorização para cumprimento no território nacional – art. 105, I, *i*, da Constituição de 1988).

A disciplina jurídica das cartas rogatórias encontra-se prevista em diversos tratados internacionais, que possuem primazia de aplicação com fundamento no princípio da especialidade, expressamente reconhecido pelo CPC de 2015³. Na ausência de convenções aplicáveis ou para suprir eventuais lacunas, aplicam-se subsidiariamente as normas internas, como a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), o próprio CPC e o Regimento Interno do STJ (RISTJ).

Com a entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015, a disciplina das cartas rogatórias passou por importantes modificações. O novo diploma passou a prever que o processamento dessas cartas no STJ possui natureza contenciosa, o que exige a observância das garantias inerentes ao devido processo

3 “Art. 26. A cooperação jurídica internacional será regida por tratado de que o Brasil faz parte (...).”

legal. Para Carvalho Ramos (2025), tal previsão chama atenção, uma vez que a carta rogatória representa uma solicitação formulada por autoridade estrangeira – que pode ser um juiz ou um membro do Ministério Público, conforme a estrutura institucional de cada país – e não decorre diretamente da iniciativa da parte favorecida pela medida solicitada. O legislador, assim, tratou o Estado estrangeiro como requerente (autor), conferindo legitimidade também à parte que, em tese, teria interesse jurídico em obstar o cumprimento da diligência solicitada (Carvalho Ramos, 2025, p. 537).

Por fim, quando os pedidos de cooperação jurídica internacional envolverem atos que prescindam de deliberação judicial – mesmo que intitulados como cartas rogatórias –, deverão ser encaminhados ou devolvidos ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), para que sejam processados como pedidos de auxílio direto, nos termos do art. 216-O, § 2º, do RISTJ (Brasil, 2024), e, também, do art. 28 do CPC (Brasil, 2015), tema que será tratado na próxima seção.

3.2 O auxílio direto

O auxílio direto configura-se como um veículo de cooperação jurídica internacional que, à semelhança da carta rogatória, transporta pedidos de assistência entre Estados. A principal distinção reside no seu fundamento: o Estado requerente formula o pedido com base em obrigação prevista em tratado internacional, ou, na ausência deste, com base na promessa de reciprocidade, deixando a critério do Estado requerido a adoção das providências internas que julgar mais apropriadas para dar efetividade à solicitação.

Esse mecanismo surgiu no contexto da intensificação dos vínculos transnacionais que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, como resposta à crescente complexidade dos litígios que envolviam mais de uma jurisdição. O Brasil adotou formalmente o auxílio direto pela primeira vez com a adesão à Convenção sobre Prestação de Alimentos no Estrangeiro, firmada em Nova York em 1956. Esse tratado instituiu uma autoridade central – então denominada “instituição intermediária” –, encarregada de coordenar a comunicação entre os Estados, bem como de promover as medidas judiciais necessárias para assegurar o cumprimento das obrigações assumidas internacionalmente. Desde então, diversos tratados internacionais, tanto na seara cível quanto na penal, passaram a prever expressamente esse meio cooperacional.

No procedimento de auxílio direto, o pedido é inicialmente recebido pela autoridade central brasileira, que o encaminha ao órgão interno competente para a

execução da medida solicitada. No âmbito criminal, se houver necessidade, conforme a legislação brasileira, de autorização judicial para o cumprimento do pedido – como ocorre, por exemplo, em hipóteses que envolvem a quebra de sigilo bancário ou fiscal –, a autoridade central remeterá o requerimento ao MPF. Caberá então a este órgão propor ação judicial com o objetivo de obter a autorização necessária à realização da diligência. Entretanto, se for o caso de auxílio direto cível a ser cumprido por medida judicial, o pedido do Estado estrangeiro deve ser encaminhado à Advocacia-Geral da União (AGU).

O Brasil é signatário de tratados bilaterais e multilaterais que tratam da assistência jurídica internacional, utilizando o veículo do “auxílio direto”. O Código de Processo Civil de 2015 também listou como um veículo de assistência jurídica internacional o auxílio direto (Brasil, 2015, arts. 28-34). De acordo com o art. 28, “[c]abe auxílio direto quando a medida não decorrer diretamente de decisão de autoridade jurisdicional estrangeira a ser submetida a juízo de delibação no Brasil”.

É possível aferir cinco características básicas da assistência jurídica veiculada no veículo “auxílio direto”.

Em primeiro lugar, tratar-se-ia de uma *demanda internacional* da parte de outro Estado, da alçada do Poder Executivo brasileiro, na gestão das relações internacionais (Brasil, 1988, art. 84, IV).

Logo, o Estado estrangeiro apresenta-se como sujeito de direito internacional que solicita cooperação, aceitando que as providências sejam tomadas de acordo com o direito brasileiro, inclusive por meio de medidas judiciais internas a serem adotadas pelos entes responsáveis pela persecução criminal interna, como é o caso do *Parquet* Federal. Para Dipp (2007, p. 40), “Se as providências solicitadas no pedido de auxílio estrangeiro exigirem, conforme a lei brasileira, decisão judicial, deve a autoridade competente promover, na Justiça brasileira, as ações judiciais necessárias”.

A segunda característica diz respeito à análise a ser feita no pedido cooperacional. Na carta rogatória, o STJ realiza o chamado juízo de delibação, que verifica os requisitos formais e, excepcionalmente, o mérito do pedido, em especial quando se analisa a ordem pública.

Já no auxílio direto, o pleito do Estado estrangeiro é verificado quanto ao mérito, com cognição ampla dada às autoridades brasileiras. Por se tratar de demanda iniciada por Estado estrangeiro (por tratado ou por pedido de reciprocidade), entendendo que é necessária a atuação das autoridades federais. Eventual medida

judicial brasileira compete ao juízo federal, à luz do art. 109, III, da Constituição (Brasil, 1988): “Compete aos juízes federais julgar as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional”.

Logo, o auxílio direto é um procedimento nacional que é iniciado 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 MPF e na área cível é a AGU.

A quarta característica diz respeito justamente ao papel que o Poder Executivo desempenha, de destaque, pois cabe a ele – no papel de autoridade central – encaminhar ou não o pedido cooperacional para os órgãos internos, bem como escolher – mesmo que sob o crivo constitucional – o órgão com atribuição para tanto.

Na seara criminal, a Portaria Conjunta nº 1, de 27 de outubro de 2005, entre o MJSP, a AGU e a PGR (MPF), determinou que os pedidos de cooperação jurídica internacional passiva em matéria penal – que se sujeitam à competência da Justiça federal e que não ensejam juízo de delibação do STJ – serão encaminhados pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Internacional (DRCI) à PGR (atualmente, SCI) para que esta proceda à distribuição dos pedidos às unidades do MPF com atribuição para promover judicialmente os atos necessários à cooperação (Brasil, 2005a). Caso seja necessária medida judicial cível, dispõe o art. 33 do CPC que, “Recebido o pedido de auxílio direto passivo, a autoridade central o encaminhará à Advocacia-Geral da União, que requererá em juízo a medida solicitada” (Brasil, 2015).

Na ausência de necessidade de prévia autorização judicial, há o encaminhamento para o órgão interno que possa responder ao pedido⁴.

Por fim, a quinta característica consiste em ser o tratado de auxílio direto entre o Brasil e um Estado estrangeiro uma *lex specialis*, pois estabelece um veículo específico para o pedido de assistência jurídica internacional, distinto do veículo tradicional da carta rogatória.

4 Por exemplo, acesso a informações não cobertas por sigilo sujeito à reserva de jurisdição.

4 CONVIVÊNCIA (E TENSÃO) ENTRE OS DOIS VEÍCULOS COOPERACIONAIS

4.1 A Resolução nº 9/2005, a Emenda Regimental nº 18/2014 ao RISTJ e o novo CPC (Lei nº 13.105/2015)

Mesmo antes da Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004, o Supremo Tribunal Federal (STF) já havia concordado com a existência do auxílio direto, sem que houvesse necessidade de submissão ao juízo de concessão do *exequatur* (Brasil, 2003, p. 9). Após a EC nº 45/2003, o art. 7º, parágrafo único, da Resolução nº 9/2005, do próprio STJ, fez menção expressa ao “auxílio direto”, de modo a estabelecer que

Os pedidos de cooperação jurídica internacional que tiverem por objeto atos que não ensejem juízo de delibação pelo Superior Tribunal de Justiça, ainda que denominados como carta rogatória, serão encaminhados ou devolvidos ao Ministério da Justiça para as providências necessárias ao cumprimento por auxílio direto (Brasil, 2005b).

Ainda em 2005, surgiu a primeira contestação (caso Pitta, que envolveu acusação de lavagem de ativos de conhecido empresário do mundo do futebol em contas-correntes da Suíça). O Tribunal Regional Federal (TRF) da 2ª Região acatou pedido da Justiça suíça para inquirição de testemunhas e obtenção de cópia de documentos, entre outros, relativos a investigações criminais em andamento no Brasil por auxílio direto e *sem* carta rogatória passiva. Por liminar em reclamação, o STJ inicialmente reconheceu a usurpação de sua competência (deveria ter sido encaminhada carta rogatória⁵), mas, após, a Corte Especial reconheceu a legitimidade da atuação promovida do TRF 2, independentemente da expedição de carta rogatória. A execução dessa última decisão do STJ foi suspensa por força de decisão liminar concedida pelo ministro Marco Aurélio Mello, do STF⁶. Em sessão do dia 4 de abril de 2006, a Suprema Corte brasileira, por maioria de votos, deferiu o *habeas corpus* para declarar *nulos* os atos de auxílio direto autorizados pela *Corte Especial do STJ*, em clara *reafirmação* do papel do STF como aquele que dá a *última palavra* nos temas de cooperação jurídica internacional em matéria penal.

Com base nesse entendimento do STF, o STJ voltou atrás. No Caso Alexeevitch, em investigação que envolveu a máfia russa, o STJ impediu o auxílio direto, ao

5 Reclamação nº 1.819 – RJ (2005/0025906-4) Reclamante: Reinaldo Menezes da Rocha Pitta. Advogado: Antônio Nabor Areias Bulhões e Outro Reclamado: TRF 2. Interessado: MPF e outros.

6 Habeas Corpus nº 85.588-1/RJ, relator ministro Marco Aurélio. Data do julgamento: 4/4/2006. Data da publicação: DJ de 15/12/2006, p. 95.

considerar que “a única via admissível para a solicitação de diligência proveniente do exterior é a carta rogatória, que deve submeter-se previamente ao crivo do Superior Tribunal de Justiça”⁷. Nem sua própria Resolução nº 9/2005 foi poupada: nesse caso, o STJ simplesmente deduziu que seu art. 7º, parágrafo único, já mencionado, era inconstitucional⁸.

Contudo, a Corte Especial do STJ, na Reclamação nº 2.645⁹, novamente mudou seu posicionamento e decidiu “salvar” o auxílio direto. No Caso Berezovsky, foi interposta reclamação no STJ com vistas a impedir que a Procuradoria-Geral da Federação da Rússia, no exercício de atividade investigatória naquele país, em pedido efetuado diretamente à PGR, compartilhasse prova obtida no Brasil pelo MPF.

Segundo o acórdão da Corte Especial do STJ, que não deu provimento ao pleito dos advogados dos investigados,

A norma constitucional do art. 105, I, i, *não instituiu o monopólio universal do STJ de intermediar essas relações*. A competência ali estabelecida – de conceder *exequatur* a cartas rogatórias –, diz respeito, exclusivamente, a relações entre os órgãos do Poder Judiciário, não impedindo nem sendo incompatível com as outras formas de cooperação jurídica previstas nas referidas fontes normativas internacionais¹⁰.

Já no agravo regimental interposto na Carta Rogatória nº 3.162, o caso era de *pedido de sequestro de bens*, formulado pelo Ministério Público da Suíça para instituir procedimento criminal de lavagem de dinheiro e falsificação de documentos, dirigido à apreciação da Justiça federal em São Paulo (auxílio direto).

Por unanimidade, e expressamente se reportando ao precedente criado pela Reclamação nº 2.645, a Corte Especial do STJ decidiu que *era cabível o auxílio direto*. De acordo com o relator, ministro Cesar Asfor Rocha, “o auxílio direto é pedido administrativo intergovernamental fundado em tratado internacional de

7 Agravo regimental na Carta Rogatória nº 2.484 /RU. Relator: ministro Barros Monteiro. Órgão julgador: Corte Especial. Data do julgamento: 29/6/2007. Data da publicação/fonte: DJ 13/8/2007, p. 281.

8 Agravo regimental na Carta Rogatória nº 2.484/RU, p. 281.

9 Reclamação nº 2.645-SP, relator ministro Teori Albino Zavascki, acórdão publicado em 16 de dezembro de 2009. Reclamante: Bóris Abramovich Berezovsky. Data do julgamento: 18/11/2009. Publicação: DJe 16/12/2009. RISTJ, v. 217, p. 308. Grifo nosso.

10 Reclamação nº 2.645-SP, p. 308.

cooperação judiciária, no qual o juiz do Estado requerido é provocado por autoridade nacional a proferir decisão em processo de cognição plena"¹¹.

Essa posição de convivência entre auxílio direto e carta rogatória de 2009 foi acatada tanto pela Emenda Regimental nº 18, de 17 de dezembro de 2014 (que alterou os dispositivos referentes à carta rogatória, ao auxílio direto e à homologação de decisão estrangeira no RISTJ), quanto pelo CPC de 2015 (Lei nº 13.105/2015). A proximidade da edição dos dois diplomas (dezembro de 2014 e março de 2015) mostra a convergência do tratamento normativo.

No RISTJ, a Emenda nº 18 explicitou ainda mais convivência entre os institutos do auxílio direto e da carta rogatória, na dicção do art. 216-O, § 2º, o qual prevê que

(...) [o]s pedidos de cooperação jurídica internacional que tiverem por objeto atos que não ensejem juízo deliberatório do Superior Tribunal de Justiça, ainda que denominados de carta rogatória, serão encaminhados ou devolvidos ao Ministério da Justiça para as providências necessárias ao cumprimento por auxílio direto (Brasil, 2024).

Ou seja, a denominação dada pelo Estado estrangeiro (por exemplo, usando o termo “carta rogatória”) não é decisiva e deve ser descartada, caso não haja a necessidade do juízo de delibação.

Já o CPC de 2015 estabeleceu também a convivência dos dois institutos ao prever, em seu art. 28 (mencionado anteriormente), que “[c]abe auxílio direto quando a medida não decorrer diretamente de decisão de autoridade jurisdicional estrangeira a ser submetida a juízo de delibação no Brasil” (Brasil, 2015).

4.2 O cenário atual: de 2015 a 2025

Após a edição do CPC de 2015 e a alteração do RISTJ, a discussão jurisprudencial sobre os dois veículos da assistência jurídica internacional passiva manteve-se ativa.

¹¹ Agravo regimental na Carta Rogatória nº 3.162. Relator ministro Cesar Asfor Rocha. Publicado no DJe em 6/9/2010. RISTJ, v. 220, p. 17.

Já em 2016, no julgamento da Reclamação Constitucional nº 3.364/MS, de 5 de outubro, sob relatoria da ministra Laurita Vaz, a Corte Especial do STJ reafirmou sua competência exclusiva para processar atos jurisdicionais estrangeiros que demandem execução no Brasil, de modo a esclarecer, mais uma vez, a distinção estrutural entre a carta rogatória criminal passiva e o auxílio direto criminal passivo no âmbito da cooperação jurídica internacional penal.

O caso originou-se de pedido de cooperação internacional formulado pela Justiça do Paraguai, que visava ao sequestro de bens situados no Brasil pertencentes a indivíduo condenado naquele país. O pedido foi encaminhado como auxílio direto e deferido pela 3ª Vara Criminal Federal de Campo Grande (MS), que determinou a constrição e a alienação antecipada dos bens do reclamante, com base na sentença penal estrangeira. A defesa recorreu ao STJ, sustentando que tal medida não poderia ser executada diretamente pela Justiça federal brasileira, por tratar-se de decisão judicial estrangeira com efeitos civis no Brasil, o que exigiria a concessão prévia de *exequatur*, nos termos do art. 105, I, *i*, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

A ministra relatora acolheu os argumentos da defesa e reconheceu que a medida pretendida decorria de sentença penal condenatória estrangeira, o que descaracterizava o cabimento do auxílio direto. Segundo o acórdão, esse instrumento aplica-se apenas a pedidos que não envolvam decisão judicial estrangeira a ser executada. Sempre que houver pretensão de eficácia de sentença judicial proferida no exterior, como em caso de constrição patrimonial, é indispensável a submissão ao juízo de delibação do STJ, conforme a CF/1988 e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942).

Ao julgar procedente a reclamação, o STJ reforçou os limites materiais e procedimentais que diferenciam a carta rogatória do auxílio direto, além de reafirmar a necessidade de observância rigorosa das competências constitucionais.

No acórdão publicado em 15 de setembro de 2017, referente ao agravo interno na Carta Rogatória nº 11.165/EX¹², a ministra Laurita Vaz, então presidente do STJ, reiterou os critérios distintivos entre a carta rogatória criminal passiva e o auxílio direto criminal passivo. O pedido, originado da Promotoria do Distrito de Nova Iorque, com base no Acordo de Assistência Judiciária em Matéria Penal entre o Brasil e os Estados Unidos da América – MLAT (Decreto nº 3.810, de 2 de maio de 2001), não envolvia decisão judicial estrangeira, mas, sim, solicitação de assis-

12 Relatora ministra Laurita Vaz. Data da publicação: DJe de 15/9/2017.

tência formulada por autoridade investigatória, dirigida ao MPF, que a remeteu à Justiça federal do Rio de Janeiro. Concluiu-se, assim, que não era necessária a concessão de *exequatur*, por se tratar de hipótese de auxílio direto.

Esse entendimento reforça a jurisprudência do STJ no sentido de que a carta rogatória pressupõe decisão judicial estrangeira, enquanto o auxílio direto aplica-se a medidas de investigação ou instrução, desde que não envolvam ato jurisdicional a ser homologado no Brasil. O acórdão delimita com precisão o campo de aplicação de cada mecanismo, o que garante maior segurança jurídica na cooperação penal internacional.

Em importante precedente, o Recurso em Habeas Corpus (RHC) nº 97.334/RJ, julgado em 12 de maio de 2020 e também relatado pela ministra Laurita Vaz, aprofundou a distinção entre os dois institutos. O caso envolveu pedido do Ministério Público francês ao Judiciário daquele país para realização de diligências probatórias, deferidas por juiz de instrução. Como houve juízo de valor judicial estrangeiro sobre a necessidade e adequação da medida, o STJ entendeu que a cooperação deveria ter tramitado por carta rogatória, com submissão ao juízo de delibação e concessão de *exequatur*.

O acórdão firmou o entendimento de que é imprescindível a concessão de *exequatur* quando há decisão judicial estrangeira com pretensão de eficácia em território brasileiro. A tentativa de utilizar o auxílio direto nesses casos compromete a constitucionalidade da cooperação, o que sujeita os atos à nulidade.

Envolvendo os mesmos fatos do RHC nº 97.334/RJ, o RHC nº 102.322/RJ, também julgado em 12 de maio de 2020, reafirmou que medidas com conteúdo jurisdicional estrangeiro devem ser processadas por carta rogatória. Destaca-se nesse julgamento o voto do ministro Nefi Cordeiro, citado pela relatora como um dos fundamentos para retificar seu voto original.

Para o magistrado, embora medidas informativas ou instrutórias possam ser veiculadas por auxílio direto, atos que impliquem restrição a direitos fundamentais – como busca e apreensão, quebra de sigilo ou constrição patrimonial – requerem decisão judicial e devem ser processados por carta rogatória, com *exequatur* do STJ. Mesmo quando o pedido parte de autoridade não judicial, a natureza da medida, e não a origem da solicitação, determina o rito adequado.

No entanto, esse entendimento desconsidera que o auxílio direto também oferece proteção judicial a direitos individuais, sobretudo quando há necessidade de decisão judicial interna para execução do pedido. Ademais, o juízo federal no

auxílio direto realiza cognição plena, ao contrário do STJ na carta rogatória, que se limita ao juízo de delibação. A posição do ministro, portanto, não prevaleceu na jurisprudência posterior do STJ.

Em decisão monocrática de 27 de junho de 2023, proferida no âmbito da Carta Rogatória nº 18.805/EX, a ministra Maria Thereza de Assis Moura, então presidente do STJ, reafirmou a distinção tradicional entre carta rogatória criminal passiva e auxílio direto criminal passivo no contexto de pedido de cooperação internacional formulado pela Procuradoria da República da Comarca de Lisboa Oeste (Portugal). O objetivo da solicitação era a localização e a prática de diligências relacionadas a inquérito que apura suposto crime de extorsão, sem, contudo, conter qualquer decisão judicial estrangeira proferida.

Conforme salientado na decisão, não havia pronunciamento jurisdicional emitido pela autoridade rogante, mas tão somente um pedido de natureza investigativa, dirigido à autoridade central brasileira (MJSP), nos moldes do tratado de cooperação penal entre os países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP (Decreto nº 8.833/2016). Nessa perspectiva, a Presidência do STJ determinou a devolução do pedido ao MJSP, para que os trâmites fossem realizados por auxílio direto, forma adequada para esse tipo de cooperação, que não demanda juízo de delibação nem concessão de *exequatur* por parte do STJ, conforme previsto no art. 28 do CPC e no art. 216-O, §2º, do RISTJ.

A decisão reforça jurisprudência consolidada do STJ (a exemplo do agravo interno na Carta Rogatória nº 11.165/EX), no sentido de que a carta rogatória exige decisão judicial estrangeira com conteúdo valorativo, enquanto o auxílio direto se aplica a atos de investigação ou colaboração processual sem caráter jurisdicional, desde que fundamentados em tratado internacional vigente. Trata-se, assim, de mais um precedente que delimita os contornos procedimentais da cooperação penal internacional no Brasil, o que garante a observância das competências constitucionais e dos instrumentos normativos aplicáveis.

Finalmente, já no biênio da presidência do ministro Herman Benjamin, em decisão monocrática proferida em 23 de setembro de 2024, no âmbito da Carta Rogatória nº 20.552/EX, o ministro presidente reafirmou os critérios distintivos entre carta rogatória criminal passiva e auxílio direto criminal passivo no contexto da cooperação jurídica internacional em matéria penal. O pedido partiu do Ministério Público de Portugal, com fundamento na Convenção de Auxílio Judiciário em Matéria Penal entre os Estados Membros da CPLP, e buscava a localização e a notificação pessoal de acusado em território brasileiro, além da colheita de termo de identidade e residência.

O presidente do STJ entendeu que não havia decisão judicial estrangeira proferida pela Justiça rogante, uma vez que o pedido fora formulado exclusivamente por órgão do Ministério Público português. Diante disso, afirmou que não se trata de hipótese que demande o juízo de delibação do STJ, exigido constitucionalmente para os casos de carta rogatória (Brasil, 1988, art. 105, I, i). Por essa razão, determinou a devolução dos autos ao MJSP, para que fossem adotadas as providências cabíveis, por meio do auxílio direto, mecanismo que se aplica a medidas não jurisdicionais, de natureza instrutória ou investigativa, fundamentadas em acordos internacionais.

A decisão destaca, com clareza, que a carta rogatória passiva pressupõe a existência de decisão judicial estrangeira com conteúdo valorativo, a ser submetida ao controle de delibação do STJ, enquanto o auxílio direto admite pedidos de cooperação que não envolvam juízo jurisdicional estrangeiro, como notificações, diligências preliminares ou instruções ministeriais, desde que fundados em tratado internacional vigente. Ao fazer isso, a Presidência do STJ reafirma a coexistência dos dois instrumentos no ordenamento jurídico brasileiro, mas com finalidades e ritos distintos, o que reforça precedente anterior (agravo interno na Carta Rogatória nº 11.165/EX).

No mesmo sentido, já em 2025, decidiu a Presidência do STJ que pedidos de cooperação sem decisão judicial estrangeira devem tramitar como auxílio direto, nos termos do art. 28 do CPC e do art. 216-O, § 2º, do RISTJ (Carta Rogatória nº 21.445/Portugal, decisão de 10 de fevereiro de 2025).

5 CONCLUSÃO

Defendemos, desde antes da EC nº 45/2004, que a CF/1988 não teria sido ofendida pela existência de auxílio direto com pedido de assistência jurídica.

A CF/1988 brasileira fez menção a alguns veículos, mas não os listou de modo exaustivo. Sequer proibiu que o Brasil, em nome da cooperação em prol do desenvolvimento da humanidade (Brasil, 1988, art. 4º, IX), adotasse outros, por meio da ratificação de tratados internacionais de cooperação jurídica internacional.

A análise da jurisprudência do STJ entre 2005 e 2025 evidencia o amadurecimento do entendimento quanto à distinção e à convivência entre os dois principais instrumentos de assistência jurídica internacional penal: a carta rogatória, voltada ao cumprimento de decisões judiciais estrangeiras e submetida ao juízo de delibação do STJ; e o auxílio direto, aplicável a medidas investigativas ou ins-

trutórias fundadas em tratado internacional ou promessa de reciprocidade, submetido – caso necessário o acionamento do Poder Judiciário brasileiro – a um juízo de cognição plena.

Embora haja tensionamentos pontuais, consolidou-se a compreensão de que a escolha entre os instrumentos deve se pautar pela existência ou não de decisão judicial estrangeira a ser delibada, e não por sua forma ou denominação.

Por um lado, a carta rogatória mantém seu lugar como mecanismo garantidor da soberania e do controle mínimo (juízo de delibação) da implementação de decisões estrangeiras. Por outro lado, o auxílio direto tem se mostrado um instrumento ágil, eficiente e compatível com os compromissos internacionais do Brasil, sobretudo por permitir cognição plena pelas autoridades nacionais e por desafogar a Presidência e a Corte Especial do STJ, ao distribuir a cooperação entre os diversos juízos federais competentes.

A convivência entre ambos, portanto, não só é possível, como desejável, desde que respeitados os critérios constitucionais e legais que delimitam seus campos de aplicação. Trata-se de garantir, simultaneamente, efetividade à cooperação internacional e segurança jurídica no cumprimento de medidas que impactam direitos fundamentais em território brasileiro.

Assim, os tratados de assistência jurídica internacional em matéria penal, ao instituir um novo veículo, apenas exerceram aquilo que a CF/1988 determinou: aprofundaram a cooperação e lançaram mão de mais um instrumento para viabilizá-la.

Oxalá que, assim, seja mantida a porta aberta para a aceitação das novas espécies cooperacionais penais, essenciais para que o Brasil realize o acesso à justiça penal e zeze pela igualdade na aplicação da lei penal em um mundo globalizado.

REFERÊNCIAS

ABADE, Denise Neves. **Direitos fundamentais na cooperação jurídica internacional**. São Paulo: Saraiva, 2013.

ABADE, Denise Neves. Cooperação Judiciária Internacional. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE COOPERAÇÃO JUDICIÁRIA E COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO, 2002, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Ajufe, 2002. p. 107-121.

ABADE, Denise Neves. Persecução penal contemporânea dos crimes de colarinho branco: os crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e a assistência legal internacional. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan (org.). **Crimes contra o sistema financeiro nacional**: 20 anos da Lei nº 7.492/1986. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. 256 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. **Carta Rogatória nº 10920/PT – Portugal Carta Rogatória**. Relator: Min. Maurício Corrêa. Julgamento: 29/9/2003. Brasília: STF, 2003.

BRASIL. **Portaria Conjunta nº 1, de 27 de outubro de 2005**. Brasília: MJSP, AGU e PGR, 2005a.

BRASIL. **Resolução nº 9, de 4 de maio de 2005**. Dispõe, em caráter transitório, sobre competência acrescida ao Superior Tribunal de Justiça pela Emenda Constitucional nº 45/2004. Brasília: STJ, 2005. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/server/api/core/bitstreams/db5268d9-2533-49aa-b7ae-82c9cc47d6a5/content>.

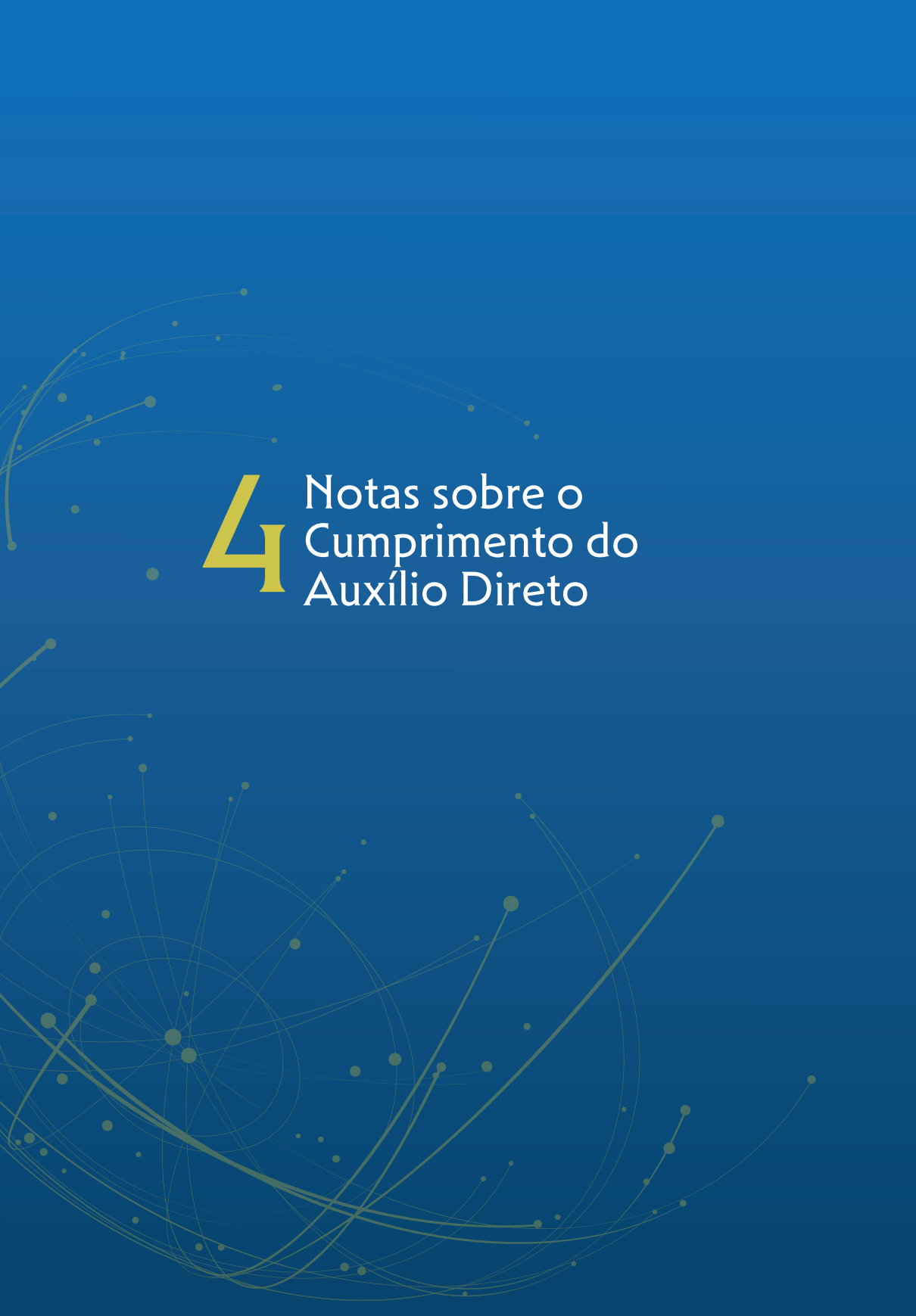
BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília: Congresso Nacional, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm.

BRASIL. **Regimento Interno**. Brasília: STJ, 2024. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/Regimento/article/view/3115/3839>.

CARVALHO RAMOS, André de. **Curso de direito internacional privado**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2025.

DIPP, Gilson Langaro. Carta Rogatória e Cooperação Internacional. **Revista CEJ**, Brasília, ano XI, n. 38, p. 39-43, jul.-set. 2007. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/coordenacao/eventos/encontros-nacionais/viii-encontro-nacional/docs/carta_rogoratoria_gilson_dipp.pdf.

GEIGER, Rudolf. Legal assistance between States in criminal matters. In: BERNHARDT, Rudolf (ed.). **Encyclopedia of Public International Law**. Amsterdã; Nova York: North Holland Publishing Co, 1992. v. III.



4 Notas sobre o Cumprimento do Auxílio Direto

NOTAS SOBRE O CUMPRIMENTO DO AUXÍLIO DIRETO

Marcela Harumi Biagioli¹

1 INTRODUÇÃO

Os Estados soberanos coexistem e se respeitam; por isso, a jurisdição é exercida, em regra, territorialmente. Para ir além, é necessária a cooperação do Estado em cujo território se faça sentir.

Um dos instrumentos de cooperação jurídica internacional, o auxílio direto (passivo) permite ao Brasil proceder a providências judiciais ou extrajudiciais a pedido e no interesse imediato de outro Estado e, em última análise, no interesse de ambos e todos os Estados. Ao cooperar, reafirmamos a efetividade da ordem internacional e nutrimos a expectativa legítima de reciprocidade, que se concretiza ao requerermos o auxílio (ativo). Cooperar é defender a paz, promover a solução pacífica de conflitos e, dessa forma, o progresso da humanidade. É, portanto, atender ao art. 4º da Constituição (Brasil, 1988).

O “auxílio direto” fundamenta-se em tratados multi e bilaterais, quando houver; ou, na ausência destes, no art. 26, § 1º, do Código de Processo Civil (CPC): “Na ausência de tratado, a cooperação jurídica internacional poderá realizar-se com base em reciprocidade, manifestada por via diplomática” (Brasil, 2015). Essa norma supletiva, assim como todo o capítulo da cooperação internacional no CPC (Brasil, 2015, arts. 26-41), aplica-se ao processo penal por força do art. 3º do Código de Processo Penal (Brasil, 1941).

2 AUXÍLIO DIRETO, PARA QUÊ?

Quanto ao objeto, o auxílio direto passivo permite a transmissão de informações (andamento processual ou registro civil e criminal), a entrega de notificações no interesse do Estado estrangeiro, a produção ou o compartilhamento de provas para instruir processo estrangeiro, em prol do qual até mesmo medidas cautelares podem ser aqui adotadas, como a busca e apreensão, o bloqueio de

¹ Procuradora da República e membro do 7º Ofício Especial em Matéria de Cooperação Jurídica Internacional. Doutora em direito internacional pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). A autora dedica estas reflexões, e todo o seu amor, à oBá-san Sumiko Takahashi.

bens e a quebra de sigilo bancário ou telemático²; mas não permite a prisão e a entrega de pessoa, a transferência de detento ou o cumprimento de sentença e decisão estrangeira por força própria, para os quais há instrumentos específicos. Por sua vez, e diferentemente do que ocorre em relação a provas a serem apresentadas em juízo estrangeiro, é desnecessário para a simples transmissão de registros ou informações de inteligência. Tampouco é necessário para os esclarecimentos informais úteis na formulação de um pedido de cooperação, ou na avaliação sobre a utilidade e possibilidade de apresentá-lo. Mesmo após recebido o pedido (formal) de cooperação jurídica, o simples contato (informal) pode esclarecer, precisar ou complementar a descrição em primeira leitura confusa, genérica ou rasa da providência pretendida e o modo de executá-la;³ por exemplo, se há obrigatoriedade ou óbice à vista pelo interessado dos documentos transmitidos para subsidiar o pedido, ou qual o melhor momento para que se cumpra o auxílio direto rogado.⁴ Já o auxílio direto ativo seguirá a disciplina jurídica posta no Estado estrangeiro requerido.

2 O art. 18 da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional elenca providências passíveis de auxílio direto: “a) Recolher testemunhos ou depoimentos; b) Notificar atos judiciais; c) Efetuar buscas, apreensões e embargos; d) Examinar objetos e locais; e) Fornecer informações, elementos de prova e pareceres de peritos; f) Fornecer originais ou cópias certificadas de documentos e processos pertinentes, incluindo documentos administrativos, bancários, financeiros ou comerciais e documentos de empresas; g) Identificar ou localizar os produtos do crime, bens, instrumentos ou outros elementos para fins probatórios; h) Facilitar o comparecimento voluntário de pessoas no Estado Parte requerente; i) Prestar qualquer outro tipo de assistência compatível com o direito interno do Estado Parte requerido” (Brasil, 2004).

3 A lei processual brasileira regra o modo como se cumpre o auxílio direto no Brasil, porém o objeto é delineado com base na lei estrangeira, à qual também se prestigia pontualmente quando solicitado, possível e compatível com a nossa ordem pública, ou quando previsto em tratado. Por exemplo, na cooperação com Portugal, habitualmente são colhidos termos de identidade e residência ou constituição de arguido, uma formalidade sem correspondência na legislação processual brasileira. O art. 12, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro segue nesse sentido em relação às cartas rogatórias tradicionais, e deve ser considerado, *mutatis mutandis*, em relação ao auxílio direto, ao afirmar o princípio geral da *lex diligentae*. Eis o dispositivo: “A autoridade judiciária brasileira cumprirá, concedido o *exequatur* e segundo a forma estabelecida pela lei brasileira, as diligências deprecadas por autoridade estrangeira competente, observando a lei desta, quanto ao objeto das diligências” (Brasil, 1942).

4 O contato direto pode ser feito por *e-mail* ou videoconferência, ou mesmo telefone, recomendada a ciência da Secretaria de Cooperação Internacional (SCI), em cópia das mensagens eletrônicas por exemplo, o que promove o caráter institucional do contato e contribui para a padronização e o aprimoramento da comunicação no âmbito do Ministério Público Federal (MPF). A Instrução de Serviço SCI/PGR nº 1/2023 registra no art. 5º: “As comunicações com as autoridades estrangeiras, necessárias ao cumprimento do pedido de cooperação internacional, podem ser realizadas diretamente pelo titular do ofício especial de cooperação jurídica internacional e sua equipe de servidores, mantendo-se em cópia a SCI, por meio do endereço eletrônico pgr-internacional@mpf.mp.br.” Já o art. 7º da mesma instrução diz, em seu parágrafo 2º: “as autoridades requerentes podem ser consultadas sobre o pedido de vista das partes, por intermédio da Secretaria de Cooperação Internacional” (Brasil, 2023).

3 COMO SE CUMPRE O AUXÍLIO DIRETO NO BRASIL?

O auxílio diz-se “direto” em razão do rito. É desnecessário o juízo deliberatório em instância especial para que seja atendido, como ocorreria na homologação da sentença estrangeira (STJ)⁵, no *exequatur* da carta rogatória tradicional (STJ)⁶ ou na concessão da extradição (STF)⁷. A formalidade é liberada na medida em que a autoridade central no Brasil, ao receber o pedido de auxílio direto da congênere estrangeira ou, na ausência de tratado, ao recebê-lo por via diplomática, pode cumpri-lo imediatamente, ou direcioná-lo ao MPF (quando não está já designado como autoridade central), e, a depender do objeto, à Polícia Federal na matéria criminal. Em matéria cível, o art. 33 do Código de Processo Civil diz (*caput*): “Recebido o pedido de auxílio direto passivo, a autoridade central o encaminhará à Advocacia-Geral da União (AGU), que requererá em juízo a medida solicitada” (Brasil, 2015). Já o parágrafo único ressalva que, mesmo no cível, o “Ministério Público [Federal] requererá em juízo a medida solicitada quando for autoridade central” (Brasil, 2015). Recebido pela autoridade central, em suma, o pedido será logo cumprido, se possível, ou mediante a atuação extrajudicial ou judicial do MPF, na matéria criminal, e da AGU, na cível. Em se tratando de providência investigativa extrajudicial, haverá casos em que a Polícia Judiciária poderá prestar a cooperação.⁸ Quando houver reserva de jurisdição, caberá aos juízes federais decidir sobre o auxílio direto, por força do art. 109 da Constituição e art. 34 do Código de Processo Civil c.c. art. 3º do Código de Processo Penal (Brasil, 1988; 2015; 1941).

5 O art. 15 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro trata da delibação em instância especial prévia à execução da sentença estrangeira no Brasil: “Será executada no Brasil a sentença proferida no estrangeiro, que reúna os seguintes requisitos: a) haver sido proferida por juiz competente; b) terem sido os partes citadas ou haver-se legalmente verificado à revelia; c) ter passado em julgado e estar revestida das formalidades necessárias para a execução no lugar em que foi proferida; d) estar traduzida por intérprete autorizado; e) ter sido homologada pelo Supremo Tribunal Federal” (Brasil, 1942) – atualmente, Superior Tribunal de Justiça (STJ), art. 105, I, i, da Constituição. Ver também art. 216-A a 216-N do Regimento Interno do STJ (Brasil, 2024).

6 Para mais informações, ver art. 216-O a 216-X do Regimento Interno do STJ (Brasil, 2024).

7 Ver art. 82 da Lei nº 13.445/2017 – Lei de Migração (Brasil, 2017).

8 Não cabe à Polícia Federal representar por medidas judiciais, como a quebra de sigilo bancário, solicitadas em auxílio direto, exceto se houver investigação espelhada no Brasil, à qual a prova interesse, podendo ser compartilhada com autoridades estrangeiras após autorização judicial. Mesmo o requerimento de medidas cautelares no interesse de investigação local pela Polícia somente pode ser compreendido como representação ao juiz, para que as conceda de ofício – um vestígio do sistema inquisitorial. A prática mantém-se corrente em razão das limitações de recursos humanos, tecnológicos, financeiros, administrativos, as quais atrasam uma organização ótima da prestação de Justiça criminal. Em todo caso, o Ministério Público sempre deve ser ouvido após a representação policial, e deve manter a posição de autor na persecução penal, afastada a possibilidade de interposição de recurso pela Polícia. Por rigor técnico, alguns membros do Ministério Público serão intimados para dar parecer, e formularão pedido de medida cautelar, ainda quando encampadas as razões da autoridade policial, total ou parcialmente. A conclusão justifica-se com muito maior razão na cooperação jurídica internacional. Os requisitos legais do pedido de cooperação, a reciprocidade, o procedimento, o interesse, a base legal, quase tudo é diverso da matéria examinada em representação policial por medida cautelar de provas no âmbito interno. O mérito é singular e próprio. Portanto, no desenho constitucional do sistema criminal acusatório, a legitimidade para requerer em juízo e recorrer contra decisão judicial sobre auxílio direto somente pode caber ao Ministério Público.

A competência federal justifica-se porque, havendo tratado, o pedido judicial de auxílio direto será “causa fundada em tratado”. Mesmo ausente tratado, subjaz uma obrigação internacional costumeira e sinalagmática no cumprimento do auxílio direto com base na reciprocidade, o que justificaria a incidência do inciso III do art. 109 da Constituição. Além disso, o inciso X confia aos juízes federais executar, após a delibação em instância especial, as medidas veiculadas nos clássicos instrumentos da carta rogatória e homologação de sentença estrangeira, com os quais conflui o auxílio direto. Ainda que não se chegue a extrair do inciso X a obrigatoriedade da competência federal para o auxílio direto, a solução é harmoniosa. Finalmente, a iniciativa a cargo do MPF ou da Advocacia-Geral da União atrai o inciso I do art. 109 da Constituição. Literal, o art. 34 do Código de Processo Civil diz: “Compete ao juízo federal do lugar em que deva ser executada a medida apreciar pedido de auxílio direto passivo que demande prestação de atividade jurisdicional”⁹ (Brasil, 2015).

Em qualquer caso, é desnecessário o *exequatur* ou delibação em instância própria no auxílio direto. Nesse sentido, o art. 28 do Código de Processo Civil prevê: “Cabe auxílio direto quando a medida não decorrer diretamente de decisão de autoridade jurisdicional estrangeira a ser submetida a juízo de delibação no Brasil” (Brasil, 2015).

No auxílio direto, as autoridades judiciárias ou administrativas nacionais cooperam no exercício de sua própria competência ou atribuição, do início ao fim, ainda que o agir se faça no interesse de um Estado estrangeiro. A participação de autoridades estrangeiras na execução do auxílio direto se faz sob a presidência

9 Há quase 20 anos, anotamos que, em se tratando de auxílio direto, “o juiz local deverá examinar amplamente o mérito do pedido, dispensada, por isso, a delibação pelo Superior Tribunal de Justiça” (Pereira, 2009, p. 33). Na verdade, as autoridades estrangeiras não remetem todas as provas reunidas e todas as alegações deduzidas no exterior, mesmo porque inviabilizaria, ao menos oneraria o trâmite, o que vai de encontro à razão de ser do auxílio direto. Simplesmente atendem às condições previstas em tratado para o requerimento de auxílio direto, na maioria das vezes narram os fatos com concatenação lógica e descrevem o lastro probatório. Mesmo quando não há tratado, assim se faz por costume internacional. A economia na apresentação de informações e provas agiliza a cooperação, e justifica-se porque há responsabilidade conjunta. As autoridades brasileiras irão deliberar sobre o mérito do pedido, a partir das informações prestadas na forma do tratado ou, se não houver, do costume internacional, mas a prova assim produzida se sujeita a contraditório e juízo de admissibilidade na jurisdição estrangeira também. Há responsabilidade compartilhada entre as autoridades cooperantes. Isso explica a abolição do juízo deliberatório em instância especial em se tratando do auxílio direto. A colaboração de autoridades em Estados diversos também explica por que o contraditório e a defesa amplos podem ser confiados à jurisdição requerente, que decidirá ao final e possui interesse na providência rogada. Em todo caso, o contraditório e a ampla defesa não são nunca afastados no Brasil por ocasião do cumprimento do auxílio direto, mas podem ser circunstancialmente diferidos ao oportuno exercício pleno no Estado requerente. Mesmo sem se reexaminar amplamente o mérito do pedido, dadas as especificidades da cooperação internacional, assegura-se um justo procedimento no Brasil. Na Procuradoria-Geral da República, o art. 7º, § 3º, da Instrução de Serviço SCI/PGR 1/2023 prevê recurso administrativo à(o) secretária(o) de cooperação internacional contra o indeferimento de vistas dos autos do procedimento de cooperação internacional, em cinco dias a contar da ciência. Além disso, o direito de petição permite que o interessado apresente suas razões ao titular do ofício especial de cooperação jurídica internacional e/ou à(o) secretário(a) de cooperação internacional, e o art. 14 diz: “As questões controversas serão decididas pelo Secretário de Cooperação Internacional” (Brasil, 2023). Ao tomar ciência do pedido de auxílio direto, nada obsta a que a defesa do interessado apresente razões e provas para a remessa ao Estado requerente, se avaliar conveniente. O direito à informação sobre os fatos investigados antes de prestar depoimento é respeitado.

de autoridade brasileira, que deve possuir, segundo a lei pátria, competência ou atribuição para praticar o ato. Assim, se o Estado estrangeiro pede a inquirição de uma testemunha para instruir uma investigação penal sua, e o pedido é recebido no MPF, então o ato poderá ser praticado extrajudicialmente pelo procurador da República com fundamento na Lei Complementar nº 75/1993 (Brasil, 1993, arts. 7º, II,¹⁰ e 8º, I¹¹). As autoridades estrangeiras, se participarem, poderão coadjuvar a inquirição, sugerindo quesitos, apresentando documentos para exame pela testemunha e solicitando advertências específicas, o que convém que seja previamente informado e acordado com a autoridade brasileira presidente, para que o ato flua sem surpresa e com confiança mútua¹². À previsão legal de competência ou atribuição para o ato no Brasil se deve conjugar aquela genérica do art. 30 do Código de Processo Civil, ou tratado específico, de modo a colmatar a base normativa para o auxílio direto.

Nos clássicos instrumentos de cooperação, notadamente a carta rogatória e a homologação, há originalmente uma decisão estrangeira à qual se autorizam ou não efeitos locais mediante o juízo deliberatório prévio – durante o qual o Superior Tribunal de Justiça a examina sob aspectos específicos, como a competência internacional, a ordem pública e a autenticidade de documentos, que, aliás, se presume a partir da tramitação pelo canal oficial. O deliberação tangencia o mérito da decisão judicial estrangeira, sem enfrentá-lo no todo. Havendo juízo positivo, o STJ confere ao ato estrangeiro efeitos jurídicos que produziria o homólogo no Brasil. Assim, “a cooperação jurídica internacional para execução de decisão estrangeira dar-se-á por meio de carta rogatória ou de ação de homologação de sentença estrangeira” (Brasil, 2015, art. 40).

Há a respeito também o art. 216-O do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça:

Os pedidos de cooperação jurídica internacional que tiverem por objeto atos que não ensejem juízo deliberatório do Superior Tribunal de Justiça, ainda que denominados de carta

10 Art. 7º Incumbe ao Ministério Público da União, sempre que necessário ao exercício de suas funções institucionais: [...] requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial e de inquérito policial militar, podendo acompanhá-los e apresentar provas (Brasil, 1993).

11 Art. 8º Para o exercício de suas atribuições, o Ministério Público da União poderá, nos procedimentos de sua competência: I - notificar testemunhas e requisitar sua condução coercitiva, no caso de ausência injustificada [...] (Brasil, 1993).

12 Nesse sentido, o art. 4º da Instrução de Serviço SCI/PGR diz: “A participação das autoridades estrangeiras requerentes, nas diligências realizadas em território brasileiro, é admitida exclusivamente a título de coadjuvação das autoridades brasileiras competentes, que devem estar presentes em todos os atos, cabendo-lhes dirigi-los, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça” (Brasil, 2023).

rogatória, serão encaminhados ou devolvidos ao Ministério da Justiça [ou à Procuradoria-Geral da República, quando funciona como autoridade central] para as providências necessárias ao cumprimento por auxílio direto (Brasil, 2024).

Cumprido o auxílio direto, o que é documentado em procedimento de cooperação internacional (PCI) no âmbito da Procuradoria-Geral da República (PGR), por meio de sua SCI, remete-se o quanto solicitado às autoridades estrangeiras requerentes, ou a justificativa do descumprimento, seguindo o caminho inverso. Muitos países apresentam nesse último caso justificativas sucintas, e orientações sobre como obter o que se pretende ou um sucedâneo. Pode ser conveniente o contato direto entre as autoridades envolvidas, de modo a tramitar o pedido sem idas e vindas, comunicação truncada e esforços supérfluos.

4 VOCAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PARA O PAPEL DE AUTORIDADE CENTRAL EM MATÉRIA CRIMINAL

A escolha da autoridade central ou instituição intermediária merece reflexão. Sua função precípua é centralizar a recepção e transmissão de pedidos de cooperação, zelar para que sejam redigidos de modo a atender aos requisitos normativos e a permitir o cumprimento, e distribuí-los às autoridades locais competentes, na cooperação passiva, ou à autoridade central estrangeira, na cooperação ativa¹³. Nas hipóteses em que a PGR, por meio da SCI, é a autoridade central, o trâmite transcorre resumido e ainda mais concentrado, como se almeja no auxílio direto. Mesmo na matéria cível, o MPF pode requerer de imediato aos juízes federais a medida solicitada (Brasil, 2015, art. 33, parágrafo único, art. 34). É o rito adotado para agilizar a obtenção da tutela judicial na Convenção de Nova York sobre a prestação de alimentos no estrangeiro¹⁴. Confiar à PGR o papel de autoridade central estreita também laços de amizade entre Brasil e Portugal, país com o qual cooperamos, na mão dupla, em grande volume de casos

13 De acordo com Carolina Yumi, então diretora do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP): “Autoridade central é uma entidade idealizada pela Conferência da Haia de Direito Internacional Privado e materializada na Convenção da Haia de 1965 relativa à Citação e à Notificação no Estrangeiro de Atos Judiciais e Extrajudiciais em Matéria Civil e Comercial destinada a facilitar e viabilizar a cooperação jurídica internacional, acompanhando a execução dos pedidos e realizando juízo de admissibilidade administrativo. Tem como funções identificar os requisitos necessários para o cumprimento dos pedidos de CJL em diversos ordenamento[s] e fazer a distribuição dos pedidos de CJL passivos” (Souza, 2023, p. 31-34).

14 Art. 26, *caput*, da Lei nº 5.478/1968: “É competente para as ações de alimentos decorrentes da aplicação do Decreto Legislativo nº 10, de 13 de novembro de 1958, e Decreto nº 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” (Brasil, 1968).

criminais¹⁵. Além disso, a Procuradoria-Geral da República foi designada como autoridade central no Tratado de Assistência Mútua em Matéria Penal entre Brasil e Canadá¹⁶, e, nos termos a seguir descritos, na cooperação com países de língua portuguesa, o que comprova a possibilidade de multiplicar a escolha na matéria criminal.

Ao dispor sobre a designação das autoridades centrais brasileiras no âmbito da Convenção de Auxílio Judiciário em Matéria Penal entre os Estados-Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), o Decreto nº 8.861/2016 da Presidência da República prevê: “A autoridade central da República Federativa do Brasil para cooperação jurídica internacional, no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP, é o Ministério da Justiça” (Brasil, 2016, art. 1º)¹⁷; todavia, cabe “à Procuradoria-Geral da República registrar e enviar ao exterior todos os pedidos de cooperação de atribuição do Ministério Público da União e dos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, e receber, para execução, os pedidos oriundos de autoridades congêneres estrangeiras” (Brasil, 2016, parágrafo único)¹⁸.

Mesmo além das fronteiras da CPLP, o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), por meio do DRCI, direciona à PGR, mediante a SCI, os pedidos de auxílio direto que considera de atribuição do Ministério Público, notadamente os expedidos por autoridades estrangeiras homólogas. A sistemática é, aliás, objeto da Portaria Conjunta MJ/PGR/AGU nº 1, de 27 de outubro de 2005.

15 O Tratado de Auxílio Mútuo em Matéria Penal, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Portuguesa, de 7 de maio de 1991, dedica à Autoridade Central o art. 14: “1. Cada Parte designará uma Autoridade Central para enviar e receber pedidos e outras comunicações que digam respeito ao auxílio mútuo nos termos do presente Tratado. 2. A Autoridade Central que receber um pedido de auxílio envia-o às autoridades competentes para o cumprimento e transmite a resposta ou os resultados do pedido à Autoridade Central da outra Parte. 3. Os pedidos são expedidos e recebidos diretamente entre as Autoridades Centrais, ou pela via diplomática. 4. A Autoridade Central do Brasil é a Procuradoria-Geral da República e a Autoridade Central de Portugal é a Procuradoria-Geral da República.”

16 O Tratado de Assistência Mútua em Matéria Penal entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Canadá, 1995, estabelece no art. 11: “As autoridades centrais deverão emitir e receber todas as solicitações e suas respostas no âmbito do presente tratado. A autoridade central pela República Federativa do Brasil será a Procuradoria-Geral da República e a autoridade central pelo Canadá será o Ministro da Justiça ou uma autoridade por este designada”.

17 Art. 26, § 4º, do CPC: “O Ministério da Justiça exercerá as funções de autoridade central na ausência de designação específica” (Brasil, 2015).

18 O auxílio direto pode versar matéria afeita à atribuição dos Ministérios Públicos estaduais, e pode mesmo haver processo de competência estadual correlato ao pedido de cooperação. Assim, cabe ao titular do ofício especial de cooperação jurídica internacional, junto à SCI, na Procuradoria-Geral da República, não só a interlocução com o procurador natural ou com a unidade do MPF que detenha conhecimento sobre o caso para a execução das diligências requeridas, como prevê o art. 9º da Instrução de Serviço PGR/SCI 1/2023, como também manter a interlocução com promotores de justiça. Também aí se nota a relevância da cooperação e coordenação interna, para o êxito da cooperação internacional.

No direito comparado, o Ministério da Justiça atua frequentemente como autoridade central em matéria criminal, como se passa no Japão e na França, onde, no entanto, os promotores estão nele integrados. No Brasil, a autonomia do Ministério Público em tese reforça os princípios da unidade, indivisibilidade e independência funcional, e aprimora o sistema político democrático, com freios e contrapesos. Há quem considere o *Parquet* como o quarto poder. Com esse contorno, o MPF deveria atrair o controle externo substancial da Polícia Judiciária investigativa e o papel de autoridade central em matéria criminal. Essa organização favoreceria o desempenho de funções típicas do Ministério Público cuja garantia justifica a própria autonomia institucional.

Todavia, a própria Constituição confia à União organizar a Polícia Federal como integrante do Ministério da Justiça, e o presidente nomeia o seu diretor-geral, que, por sua vez, nomeia as chefias, vigendo o princípio da hierarquia. Coisa semelhante se passa nos Estados membros. A aparente contradição precisa ser bem equacionada na prática, o que ainda não acontece. A rotina da polícia investigativa judiciária organiza-se no quadro do Poder Executivo, e na prática distante do Ministério Público¹⁹. Isso dilata a ingerência do Executivo, cuja mão forte na perseguição penal se sente também na concentração de funções de autoridade central no Ministério da Justiça, mesmo na cooperação criminal. A balança merece ser reequilibrada, para que o Ministério Público atenda a sua vocação constitucional.

5 CONCLUSÃO

A autora rememora suas reflexões a propósito do auxílio direto surgidas nos últimos 20 anos, e especialmente durante sua designação para atuar em um dos 11 ofícios especiais de cooperação jurídica internacional, instituídos, na maioria, em 2022, junto à SCI, os quais se dedicam a cumprir pedidos de cooperação passiva. Nessas duas décadas, as práticas gradualmente se consolidaram. A paciência na edição de uma lei geral de cooperação internacional deverá proporcionar adesão à realidade, e precisão nos reparos necessários, ao normatizar condutas já observadas de modo consistente por todos os atores envolvidos, tendo em conta as expectativas internacionais. Uma providência salutar na lei porvir seria, na matéria criminal, a centralização da função de autoridade central na Procuradoria-Geral da República, por meio da SCI.

¹⁹ Há previsão constitucional de controle externo da atividade policial. Há investigação de crimes praticados por policiais, e o *Parquet* concede dilação de prazo para a conclusão do inquérito policial, além de requisitar diligências investigativas, o que são na prática intervenções episódicas. Pode haver confluência em circunstâncias específicas, durante operações policiais, mas, de fato, a rotina é sistematicamente descoordenada e alheada, com o Ministério Público ao largo da investigação pela Polícia Judiciária.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941.** Código de Processo Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 3 out. 1941.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às normas do direito brasileiro. Rio de Janeiro: Presidência da República, 4 set. 1942.

BRASIL. **Lei nº 5.478, de 25 de julho de 1968.** Dispõe sobre ação de alimentos e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1968.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Congresso Nacional, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004.** Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Brasília: Presidência da República, 2004.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília: Congresso Nacional, 2015.

BRASIL. **Decreto nº 8.861, de 28 de setembro de 2016.** Dispõe sobre a designação das autoridades centrais brasileiras no âmbito da Convenção de Auxílio Judiciário em Matéria Penal entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, firmada em Cidade da Praia, em 23 de novembro de 2005. Brasília: Presidência da República, 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei de Migração. Brasília: Congresso Nacional, 2017.

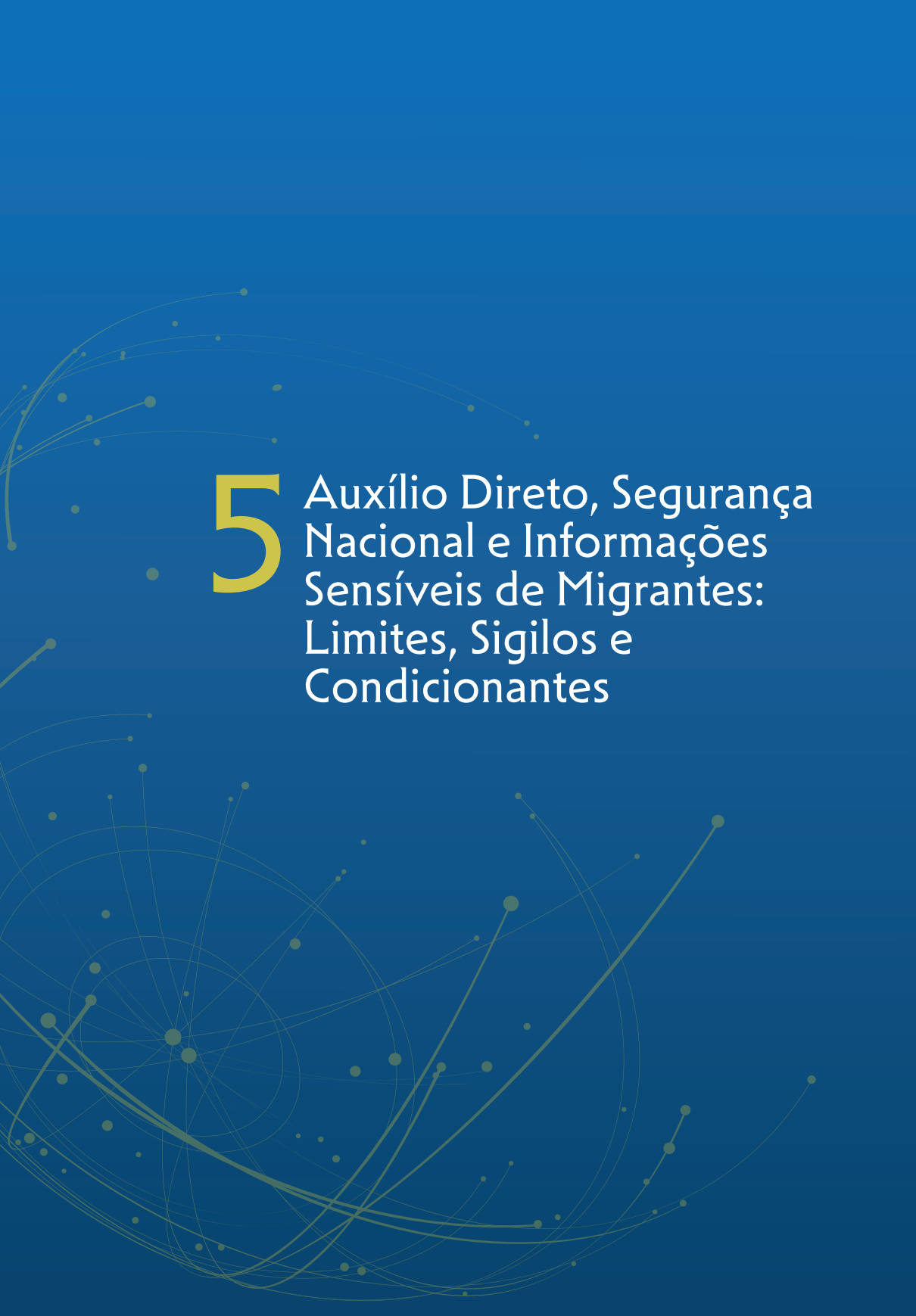
BRASIL. Ministério Público Federal. Secretaria de Cooperação Internacional. **Instrução de Serviço SCI/PGR nº 1, de 14 de fevereiro de 2023.** Estabelece diretrizes e orientações aos órgãos especiais de cooperação jurídica internacional para o cumprimento dos pedidos passivos de cooperação internacional. Brasília: SCI/PGR, 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça.** Brasília: STJ, 2024.

NIBLOCK, Rebecca; WOOD, Sophie. **EP2 mutual legal assistance.** International insights in criminal law. 8 min. Londres: Kingsley Napley Talks, 2020. Audiobook.

PEREIRA, Marcela Harumi Takahashi. **Sentença estrangeira**: efeitos independentes da homologação. 2009. 263 f. Tese (Doutorado em direito internacional) – Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2009.

SOUZA, Carolina Yumi de. Reclamação 44565 – carta rogatória ou auxílio direto: o que se deve delibar? **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, ano 31, n. 367, p. 31-34, jun. 2023. Disponível em: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/537/83. Acesso em: 18 abr. 2025.



5 Auxílio Direto, Segurança Nacional e Informações Sensíveis de Migrantes: Limites, Sigilos e Condicionantes

AUXÍLIO DIRETO, SEGURANÇA NACIONAL E INFORMAÇÕES SENSÍVEIS DE MIGRANTES: LIMITES, SIGILOS E CONDICIONANTES

Raquel Cristina Rezende Silvestre¹

1 INTRODUÇÃO

Uma das formas de assistência jurídica permitidas no Brasil é o auxílio direto. Por intermédio da autoridade central indicada em acordos internacionais, ou por vias diplomáticas com promessa de reciprocidade, um Estado solicita a outro o cumprimento de diligências que deverão ser executadas no território do Estado requerido, pelas autoridades do Estado requerido, de acordo com as normas do Estado requerido (Brasil, 2015).

Nos inúmeros acordos internacionais assinados pelo Brasil, bem como no Código de Processo Civil (art. 30), são previstos como possíveis de auxílio direto pedidos de informações sobre antecedentes criminais, dados de identificação pessoal, indicativos de titularidade de bens no território do Estado requerido, entre outros². Recebido o pedido de auxílio direto, cabe às autoridades do Estado requerido³ diligenciar, dentro do que permite, ou pelo menos não proíbe, a ordem jurídica nacional para obter as informações solicitadas e fornecê-las ao Estado requerente.

É autorizado, por exemplo, que o Estado requerente solicite informações sobre imigrantes que pretendem ingressar em seu território e, por um motivo ou outro, tenham tido contato prévio com o território do brasileiro, justificando-se por razões de segurança nacional.

1 Procuradora da República, ex-promotora de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios (MPDFT), mestre em ciências criminais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e doutora em direito internacional e comparado pela Universidade de São Paulo USP/SP.

2 Veja-se como exemplo o art. 1º do Tratado entre a República Federativa do Brasil e o Reino da Bélgica sobre Auxílio Jurídico Mútuo em Matéria Penal, promulgado pelo Decreto nº 9.130, de 17 de agosto de 2017 (Brasil, 2017c).

3 No ordenamento jurídico brasileiro, são as autoridades federais que atuam em demandas oriundas de Estados estrangeiros em cooperação. O art. 21 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) determina ser a União o ente competente para "manter relações com Estados estrangeiros", o Código de Processo Civil, art. 26, § 4º, informa que a regra é ser o Ministério da Justiça a autoridade central, salvo disposição específica em acordos internacionais tal como ocorre na Convenção de Auxílio Judiciário em Matéria Penal entre os Estados-membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), em que a autoridade central é a procuradora-geral da República (art. 1º, parágrafo único, do Decreto nº 8.861/2016), a Constituição Federal entrega ao juízo federal (art. 109, inciso III) a execução de medidas oriundas de pedidos estrangeiros, o mesmo faz o Código de Processo Civil no art. 34. O regimento interno do Superior Tribunal de Justiça (STJ), art. 216-V, determina ser competência do juízo federal o cumprimento da carta rogatória à qual foi concedida *exequatur*.

O texto analisa, no contexto nacional, quais as regras limitariam a prestação de informações sobre imigrantes a serem fornecidas pelo Brasil ao Estado requerente e quais informações poderiam ser entregues diante de pedidos estrangeiros fundamentados em razões de segurança nacional.

2 DAS INFORMAÇÕES DETIDAS PELO BRASIL SOBRE MIGRANTES

Considerando que, para o brasileiro que deixa o país e tenta ingressar em outro território, as bases de informações disponíveis são as oficiais já conhecidas por todos (registro de nascimento, imóveis, Receita Federal etc.), delimito o texto, em razão da especificidade desta publicação, às formas de obtenção de informações sensíveis sobre imigrantes que entraram e os que tentaram entrar no Brasil.

A autorização de ingresso no país é um ato de Estado, fundado na soberania⁴ e independência⁵, unilateral e precário. Cabe à União a competência legislativa exclusiva para deliberar sobre entrada de migrantes (Brasil, 1988, art. 22, inciso XV). O ingresso do estrangeiro nas fronteiras nacionais, portanto, é um privilégio e não um direito adquirido⁶. Por ser um privilégio, pode ser condicionado, retirado ou ter seu uso limitado, respeitando-se os parâmetros legais (Cox, 2024).

Muitas vezes, o ingresso é condicionado à concessão de visto. O visto é documento que contém apenas uma expectativa de ingresso no território nacional (Brasil, 2017a, art. 6º). Os requisitos de concessão do visto são estabelecidos pelo Executivo, em regulamento (Brasil, 2017a, art. 9º; 2017b). Um dos requisitos para o ingresso do estrangeiro é o fornecimento de informações pelo interessado, podendo até mesmo o visto ser condicionado à entrevista com a autoridade consular (Brasil, 2017b, art. 10, § 1º). E assim o é, pois deve ser analisada a conveniência e a oportunidade de se permitir a entrada de estrangeiros no país.

4 Contestando a soberania como razão para se controlar o ingresso de estrangeiros no território nacional, disserta Sarah Song no livro *Immigration and Democracy*, sobretudo nos capítulos 2 e 3.

5 Arts. 1º e 4º da Constituição Federal (Brasil, 1988).

6 O mesmo se diga da permanência, conforme jurisprudência do STJ e Supremo Tribunal Federal (STF). Ver: "a expulsão é ato discricionário praticado pelo Poder Executivo, ao qual incumbe a análise da conveniência, necessidade, utilidade e oportunidade da permanência de estrangeiro que cometa crime em território nacional, caracterizando verdadeiro poder inerente à soberania do Estado. Contudo, a matéria poderá ser submetida à apreciação do Poder Judiciário, que ficará limitado ao exame do cumprimento formal dos requisitos e à inexistência de entraves à expulsão" (STJ, HC 452.975/DF, Rel. Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 10/03/2020) e "Presidente da República, com apoio em juízo discricionário, de caráter eminentemente político, fundado em razões de oportunidade, de conveniência e/ou de utilidade (...) na condição de Chefe de Estado" (Extradição nº 855, Ministro Relator Celso de Mello, DJ de 1º/7/2006).

Conveniência e oportunidade que também serão analisados, na fronteira, pela Polícia Federal, conforme art. 38 da Lei nº 13.445/2017, podendo o ingresso ser impedido por decisão fundamentada, vedada a discriminação de raça, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política, nos termos dos arts. 3º e 45 da Lei nº 13.445/2017 e, sobretudo, em razão do art. 4º, VIII, da CF/1988⁷, e Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, promulgado pelo Decreto nº 10.932/2022. No entanto, essa análise depende do quanto se conhece o estrangeiro e das razões de sua motivação para o ingresso. Assim, ele pode ser questionado sobre elas e sua resposta registrada nos arquivos oficiais do país.

Esse cenário é particularmente sensível no pedido de refúgio. Todo refugiado é um migrante, protegido pelas Leis nºs 9.474/1997 e 13.445/2017, pela Constituição Federal e por convenções internacionais ratificadas pelo Brasil. Ao solicitar o refúgio, no momento da entrada no país, o interessado será ouvido por autoridade sobre as razões que o levaram a deixar o país de origem. O art. 1º da Lei nº 9.474/1997 estabelece quais são as razões possíveis, dentre elas: temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas; a grave e generalizada violação de direitos humanos (Brasil, 1997).

Muitas vezes, o solicitante de refúgio declara a sua religião ou mesmo sua orientação sexual como o motivo da perseguição e a razão de sua necessidade de refúgio.

Acrescente-se a essas informações sobre o imigrante aquelas obtidas pelo Brasil em cooperação com outros países. Dessa forma, o Brasil terá, em seus arquivos, várias informações pessoais sobre o migrante, quase todas bastante sensíveis.

3 DO REGIME JURÍDICO DE SIGILO SOBRE ESSAS INFORMAÇÕES

Em maio de 2020, o ministro Gilmar Mendes, fundamentando-se na jurisprudência do Tribunal Constitucional alemão, afirmou que, no Brasil, ao se reconceitualizar o direito à privacidade, é possível afirmar que há, sim, o direito fundamental à autodeterminação informativa⁸.

7 Art. 4º: A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo (Brasil, 1988).

8 Laura Schertel Mendes afirma: “Decisivo para a concepção do direito à autodeterminação informativa é o princípio segundo o qual não mais existiriam dados insignificantes nas circunstâncias modernas do processamento automatizado de dados. O risco do processamento de dados residiria mais na finalidade do processamento e nas possibilidades de processamento do que no tipo dos dados tratados” (Mendes, 2014).

A partir da leitura ampliativa do artigo 2.1, em conjunto com o artigo 1.1. da Grundgesetz, o Tribunal Constitucional reconheceu a existência de um direito constitucional de personalidade que teria como objeto de proteção o poder do indivíduo de “decidir sobre a divulgação e o uso dos seus dados pessoais” („selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen“), de “decidir sobre quando e dentro de quais limites os fatos da sua vida pessoal podem ser revelados” („zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden“) e ainda “de ter conhecimento sobre quem sabe e o que sabe sobre si, quando e em que ocasião” („wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß“). (Franzius, *op. cit.*, p. 259). (Brasil, 2020).

O impacto dessa decisão impulsionou o Congresso Nacional a emendar a Constituição Federal, em 2022, para nela prever o inciso LXXIX, no art. 5º: “é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais” (Brasil, 1988).

O art. 5º da Constituição Federal, em seu *caput*, indica como titulares de direitos e deveres fundamentais apenas brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil. No entanto, a jurisprudência do STF reconhece direitos e deveres a estrangeiros não residentes no Brasil⁹. Assim, é evidente que imigrantes, mesmo que no momento da entrada no Brasil ou ao solicitar um visto brasileiro, têm direito à proteção de seus dados, em razão do direito à privacidade. Além disso, podem alegar em seu favor as disposições da Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD (Lei nº 13.709/2018), para corrigir informações equivocadas a seu respeito e exigir o compartilhamento restrito às hipóteses legais (Carvalho Ramos, 2020). Ademais, em nenhum lugar do nosso ordenamento, esses direitos foram restringidos.

No que se refere especificamente aos imigrantes, as seguintes regras de sigilo se aplicam. A Lei nº 9.474/1997 estabelece o sigilo das informações obtidas do requerente de refúgio: “art. 20. O registro de declaração e a supervisão do preenchimento da solicitação do refúgio devem ser efetuados por funcionários qua-

9 “Em princípio, pareceria que a norma excluiria de sua tutela os estrangeiros não residentes no país, porém, numa análise mais detida, esta não seria a leitura mais adequada, sobretudo porque a garantia de inviolabilidade dos direitos fundamentais da pessoa humana não comportaria exceção baseada em qualificação subjetiva puramente circunstancial. Tampouco se compreenderia que, sem razão perceptível, o Estado deixasse de resguardar direitos inerentes à dignidade humana das pessoas as quais, embora estrangeiras e sem domicílio no país, se encontrariam sobre o império de sua soberania. (...)” (HC 97.147, Segunda Turma, relator para o acórdão Ministro Cezar Peluso, julgamento em 4/8/2009).

lificados e em condições que garantam o sigilo das informações” (Brasil, 1997). A Lei nº 13.445/2017 assegura a confidencialidade dos dados pessoais do migrante, conforme o art. 4, XIII, que garante o direito de acesso à informação e garantia de confidencialidade quanto aos dados pessoais do migrante, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Brasil, 2017a; 2011).

Portanto, os dados pessoais do migrante são legalmente protegidos. Contudo, nenhum direito é absoluto.

4 DO PEDIDO DE AUXÍLIO DIRETO FUNDAMENTADO EM SEGURANÇA NACIONAL

A República Federativa do Brasil tem o dever de cooperar com outros países conforme expresso no art. 4º, inciso IX, da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Esse dever se qualifica se a cooperação visa a salvaguardar a integridade dos direitos humanos em outros territórios, posto ser imperativo de solidariedade, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988, art. 3º, inciso I). A cooperação é especialmente necessária para prevenir violações de direitos, sobretudo se for para combater o terrorismo (Brasil, 1988, art. 4º, inciso VII).

Além disso, se o pedido de auxílio visa combater a impunidade, como no caso de se negar ingresso a um criminoso que pretenda se ocultar no território, é importante ressaltar que a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) já estabeleceu como obrigação do Estado cooperar para atingir esse fim¹⁰.

A questão central é a tensão entre o sigilo legal dos dados pessoais do imigrante e o dever de cooperar, diante de um pedido de auxílio direto para obtenção de dados do migrante, para sua aceitação ou não no território do país requerente.

¹⁰ Para a Corte IDH, o conceito de impunidade é o seguinte: “173. A Corte constata que, na Guatemala, existiu e existe um estado de impunidade em relação aos fatos do presente caso, entendendo-se por impunidade a falta de investigação, persecução, captura, julgamento e condenação dos responsáveis pelas violações dos direitos protegidos pela Convenção Americana, dado que o Estado tem a obrigação de combater esta situação por todos os meios legais disponíveis, já que a impunidade favorece a repetição crônica das violações de direitos humanos e a total indefensabilidade das vítimas e de seus familiares” (Corte IDH, 1998).

5 DAS HIPÓTESES DE COOPERAÇÃO PERMITIDAS NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

A Lei nº 13.445/2017 determina que o Brasil coopere com os estados de “origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante” conforme o art. 3º, inciso XV (Brasil, 2017a). Por conseguinte, se a finalidade for auxiliar o migrante, é expressamente permitido. Em casos de urgência médica, por exemplo, o compartilhamento de informações pessoais é permitido tanto pela Lei nº 13.445/2017, quanto pela Lei nº 12.527, art. 31, § 3º¹¹.

Entretanto, essa não é a única razão legítima para o compartilhamento de dados pessoais. É justificável que o Estado requerente alegue razões de segurança nacional. E esse pedido estará acobertado pelos princípios que regem as relações internacionais do Brasil (Brasil, 1988, art. 4º): a defesa da paz, o progresso da humanidade, o combate ao terrorismo e racismo, a prevalência dos direitos humanos.

Ademais, é coerente com a posição do Brasil de defender sua segurança ao negar refúgio¹² e ao utilizar dados de outros Estados para negar ingresso no território¹³. Seria, portanto, incompatível que o Brasil, por exemplo, se negasse a compartilhar dados da lista do Cadastro Nacional de Pedófilos e Predadores Sexuais, previsto no art. 2-A, da Lei nº 14.069, para que outros países recusassem o ingresso dos ali listados e protegessem suas crianças¹⁴ e, ao mesmo tempo, usasse os dados do cadastro americano para impedir ingresso de predadores sexuais de menores¹⁵.

A Lei nº 13.709/2018 (LGPD) é explícita ao afirmar sua não incidência sobre segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado ou atividades de investigação e repressão de infrações penais. Portanto, está implícita a possibilidade

11 Lei nº 12.527, art. 31, 3º, I- à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico (Brasil, 2011).

12 A Lei nº 9.474/1997, art. 7º, § 2º (Brasil, 1997), autoriza o Estado a negar a concessão de refúgio se o solicitante representar perigo à segurança do Brasil, o que também está previsto no Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, que promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951 (Brasil, 1961); e a Lei nº 13.445/2017, art. 45, autoriza o impedimento ao ingresso do estrangeiro se ele tiver antecedentes criminais, ou estiver em lista de restrições por ordem judicial, ou por compromisso assumido pelo Brasil perante organismo internacional (Brasil, 2017a).

13 Veja, nesse sentido, impedimento de ingresso de estrangeiro que tenha condenação no exterior por violação de menores TRF3 Tribunal Regional Federal da 3ª Região, 4ª Turma, APELAÇÃO CÍVEL (198) Nº 5001277-14.2023.4.03.6119. DES. FED. MONICA NOBRE.

14 Lei nº 14.069, art. 2º-A: “Art. 2º-A É determinada a criação do Cadastro Nacional de Pedófilos e Predadores Sexuais, sistema desenvolvido a partir dos dados constantes do Cadastro Nacional de Pessoas Condenadas por Crime de Estupro, que permitirá a consulta pública do nome completo e do número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) das pessoas condenadas por esse crime” (Brasil, 2020b).

15 Para mais detalhes, ver: <https://www.nsopw.gov/>.

de compartilhar informações com os outros Estados em pedidos justificados por razões de segurança nacional.

Além dela, é possível sublinhar permissão de compartilhamento expressa na Lei nº 12.527/2011, a qual, no art. 31, abre exceções ao sigilo de informações pessoais, dentre elas: cumprimento de ordem judicial, a defesa de direitos humanos, a proteção do interesse público e geral preponderante (Brasil, 2011).

Mesmo com tantas exceções que justificam o dever de auxiliar os Estados requerentes, é necessário avaliar se, por trás do pedido de segurança nacional, ao se solicitar uma informação sobre o imigrante, não se está pretendendo ocultar um comportamento xenófobo ou racista. Nesse caso, o auxílio estará vedado pelo art. 4º, inciso VII, da Constituição Federal e pela Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, Decreto nº 10.932/2022 (Brasil, 1988; 2022).

É inegável que há políticas de segurança nacional disfarçando racismo, como evidenciado no voto dissidente e minoritário da ministra da Suprema Corte Americana, Sonia Sotomayor, no precedente *Trump v. Hawaii*, *in verbis*:

The United States of America is a Nation built upon the promise of religious liberty. Our Founders honored that core promise by embedding the principle of religious neutrality in the First Amendment. The Court's decision today fails to safeguard that fundamental principle. It leaves undisturbed a policy first advertised openly and unequivocally as a "total and complete shutdown of Muslims entering the United States" because the policy now masquerades behind a façade of national-security concerns. But this repackaging does little to cleanse Presidential Proclamation No. 9645 of the appearance of discrimination that the President's words have created. Based on the evidence in the record, a reasonable observer would conclude that the Proclamation was motivated by anti-Muslim animus. That alone suffices to show that plaintiffs are likely to succeed on the merits of their Establishment Clause claim. The majority holds otherwise by ignoring the facts, misconstruing our legal precedent, and turning a blind eye to the pain and suffering the Proclamation inflicts upon countless families and individuals, many of whom are United States citizens. Because that troubling result runs contrary to the Constitution and our precedent, I dissent. (Estados Unidos da América, 2018)

6 CONCLUSÃO

Assim, o Brasil pode fornecer, com auxílio direto, todas as informações que detém sobre um migrante, inclusive as de caráter pessoal e dados sensíveis. No entanto, é essencial que isso seja feito de maneira proporcional e coerente com as razões da solicitação. É imperativo evitar o uso dessas informações para implementar políticas de racismo e xenofobia. Além disso, é possível exigir que o uso se restrinja à finalidade específica mencionada no pedido de auxílio direto. Em outras palavras, o uso deve ser limitado à hipótese de segurança nacional aventada pelo Estado requerente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961.** Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Brasília: Congresso Nacional, 1961.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.474/1997, de 22 de julho de 1997.** Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1997.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 97.147**, julgamento em 4 de agosto de 2009.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2011.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 17 mar. 2015a.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 17 mar. 2015b
BRASIL. **Lei nº 13.445/2017, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei de Migração. Brasília: Congresso Nacional, 2017a.

BRASIL. **Decreto nº 9.199/2017, de 20 de novembro de 2017.** Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Brasília: Congresso Nacional, 2017b.

BRASIL. Decreto nº 9.130, de 28 de junho de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 jun. 2017c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.387.** MC-REF/DF, Voto Min. Gilmar Mendes, 2020a.

BRASIL. **Lei nº 14.069, de 1º de outubro de 2020.** Cria o Cadastro Nacional de Pessoas Condenadas por Crime de Estupro. Brasília: Congresso Nacional, 2020b.

BRASIL. Decreto nº 10.932, de 10 de janeiro de 2022. Promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013. Brasília: Congresso Nacional, 2022.

CARVALHO RAMOS, André de. Em nome das “razões sérias”: o impedimento de ingresso e a deportação sumária à luz dos direitos humanos, p. 67-87. In: CARVALHO

RAMOS, André de; VEDOVATO, Luís Renato; BAENINGER, Rosana (coord.). **Nova Lei de Migração: os três primeiros anos.** Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” (Nepo); Unicamp-Observatório das Migrações em São Paulo/FADISP, 2020.

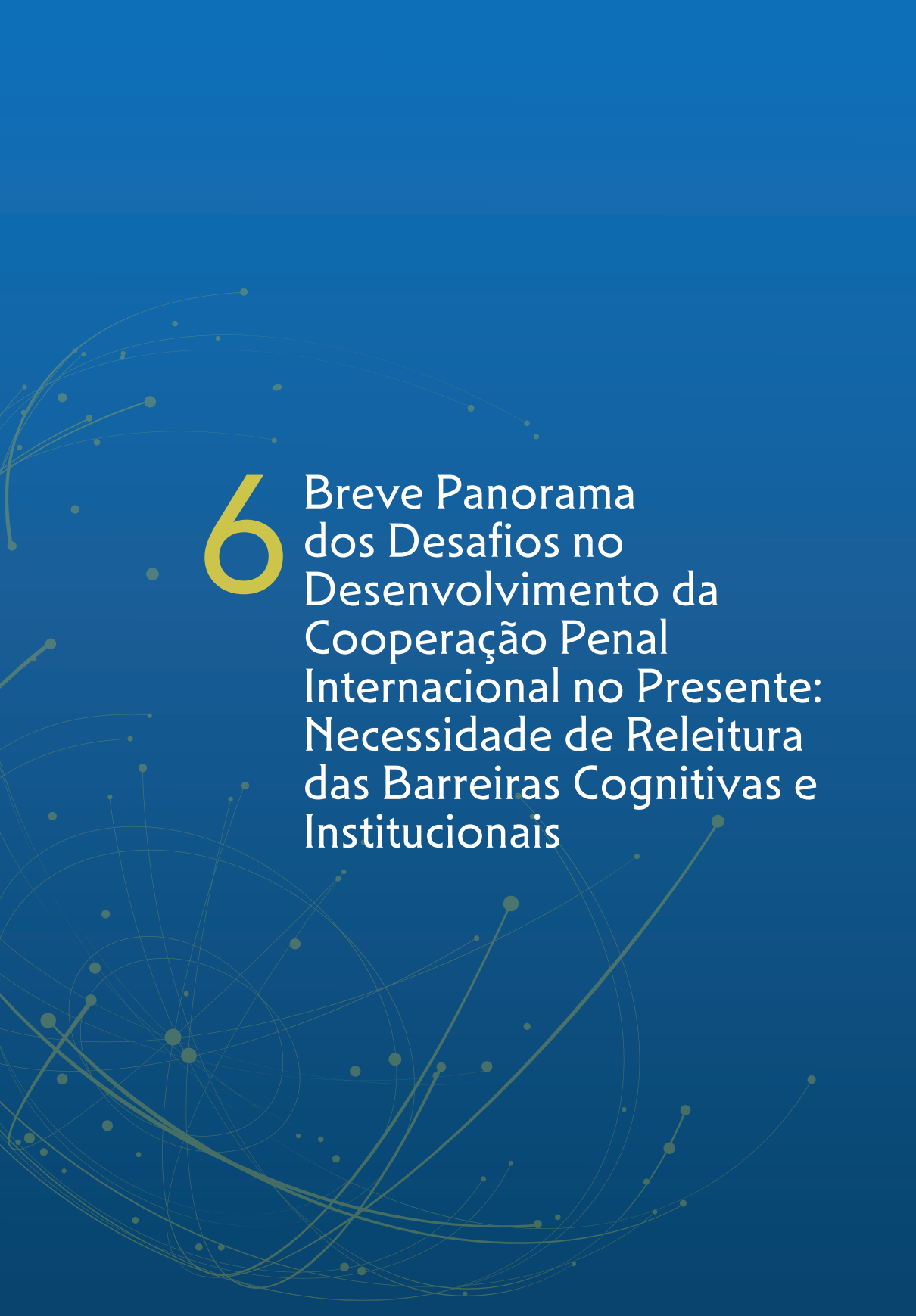
CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – CORTE IDH. **Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales e outros) vs. Guatemala.** Mérito. Sentença de 8 de março de 1998. Série C, n. 37, parágrafo 173.

COX, Adam B. **The Invention of Immigration Exceptionalism.** The Yale Law Journal, v. 34, n. 2, Nov. 2024, p. 329-446.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte Americana. **Trump v. Hawaii**, 585 U.S., Docket nº 17-965. Granted: January 19, 2018, Argued: April 25, 2018, Decided: June 26, 2018.

MENDES, Laura Schertel. **Privacidade, proteção de dados e defesa do consumidor: linhas gerais de um novo direito fundamental.** São Paulo: Saraiva, 2014.

SONG, Sarah. **Immigration and Democracy.** Nova York: Oxford University Press, 2018.

The background is a solid blue color. Overlaid on this are several thin, light-yellow lines that curve and intersect across the page. Small yellow dots of varying sizes are scattered along these lines and in the open spaces, creating a sense of movement and complexity, similar to a network diagram or a stylized constellation.

6 Breve Panorama dos Desafios no Desenvolvimento da Cooperação Penal Internacional no Presente: Necessidade de Releitura das Barreiras Cognitivas e Institucionais

BREVE PANORAMA DOS DESAFIOS NO DESENVOLVIMENTO DA COOPERAÇÃO PENAL INTERNACIONAL NO PRESENTE: NECESSIDADE DE RELEITURA DAS BARREIRAS COGNITIVAS E INSTITUCIONAIS

Patricia Maria Núñez Weber¹

1 INTRODUÇÃO: AVANÇOS E DESAFIOS

No desenvolvimento das relações internacionais do último século, verificamos alterações significativas no processo de cooperação internacional penal, no contexto múltiplo dessas relações, que envolvem os Estados soberanos, os blocos ou as comunidades de Estados e de territórios, bem como todas instâncias e organismos internacionais que têm como objetivo a promoção da paz social, por meio da repressão de condutas ilícitas. Tal processo tem como interface necessária o respeito aos direitos reconhecidos, no plano interno e internacional, aos cidadãos investigados e às vítimas das condutas, sejam elas aptas a afetarem bens jurídicos individuais, coletivos ou transindividuais.

Trata-se de um contexto complexo, no qual a compreensão dos princípios fundantes da cooperação internacional e dos seus mecanismos aceitos, em especial no nosso território, torna-se essencial. A conectividade digital, muito mais que os elementos físicos de ligação (sejam eles pessoais ou materiais), já derrubaram quaisquer barreiras no tocante ao desenvolvimento das práticas ilícitas transnacionais, bem como na produção de efeitos, de vítimas e de afetação de interesses em diversos territórios. A conexão social atual é transnacional; sendo o crime um produto humano, ele também o é.

No desenvolvimento recente da cooperação penal internacional, cabe destacar como alteração significativa a *instituição de autoridades centrais*, em geral, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), do Ministério das Relações Exteriores (MRE) ou do Ministério Público, destinadas ao recebimento

¹ Procuradora regional da República. Titular de ofício de cooperação jurídica internacional vinculada à Procuradoria-Geral da República (PGR). Especialista em direitos humanos pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e mestre em direito processual pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Publicações: *Cooperação jurídica internacional em medidas processuais penais* (Editora Verbo Jurídico, 2011); *Cooperação jurídica internacional no Superior Tribunal de Justiça: comentários à Resolução nº 9/2005* (obra coletiva, organizada por Nádia de Araújo, Editora Renovar, 2010); e *Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal* (obra coletiva, organizada por Carla Veríssimo de Carli, Editora Verbo Jurídico, 2011).

e ao processamento centralizado dos pedidos de cooperação. Tais autoridades centrais, definidas por meio de tratados, tornaram a comunicação entre todos os envolvidos potencialmente mais célere e fluída².

Outro ponto relevante refere-se ao *desenvolvimento de múltiplos tratados* multilaterais, historicamente mais comuns, mas também bilaterais e setoriais destinados à cooperação penal, em especial jurídica. Tais tratados podem ter como elemento conector os países envolvidos, com previsão de cooperação penal múltipla – denominados de assistência legal mútua; a tipicidade/característica dos crimes a serem enfrentados – tráfico de drogas, de pessoas, crime organizado; ou a medida processual/pessoal buscada – extradição, transferência de pessoas. Recentemente houve incremento da primeira modalidade, dos denominados acordos de assistência legal mútua, que visam facilitar a cooperação entre os Estados partes firmatários, abrangendo diversas modalidades delitivas e medidas amplas de cooperação.

Mais um marco, dessa vez não estrutural, *mas cognitivo*, da cooperação internacional penal refere-se à tentativa de superação, ao menos parcial, da interpretação conferida ao princípio do *public taboo law*, ou seja, vedação à aplicação do direito estrangeiro. Tal cláusula potencializa o direito nacional em prejuízo das necessidades advindas dos ordenamentos e das decisões internacionais. Tais tentativas de interpretação evolutiva advêm de concreta necessidade, revelando-se em diferentes contextos na efetivação da cooperação penal internacional:

- a) na tentativa de cumprimento das medidas solicitadas com observância aos procedimentos considerados necessários pelo Estado solicitante, quando não vedados expressamente pela legislação do Estado solicitado, visando a que a medida tenha utilidade no local da jurisdição do fato;
- b) na dação de eficácia ao julgado internacional proferido, em especial quando definitivo, inclusive no que se refere às medidas privativas de liberdade, sem necessidade de desenvolvimento de novo processo ordinário de conheci-

2 O Ministério Público Federal (MPF) figura como autoridade central no Tratado de Auxílio Mútuo em Matéria Penal entre Brasil e Portugal; no Tratado de Assistência Mútua em Matéria Penal entre Brasil e Canadá; na Convenção sobre Prestação de Alimentos no Estrangeiro da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1956, e na Convenção de Auxílio Judiciário em Matéria Penal entre os Estados-membros dos países de língua portuguesa, na tramitação de pedidos entre Ministérios Públicos.

A Secretaria de Direitos Humanos figura como autoridade central na Convenção de Haia sobre Cooperação Internacional e Proteção de Crianças e de Adolescentes em Matéria de Adoção Internacional (1993) e na Convenção de Haia sobre Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças (1980).

Nos demais casos, como regra geral, nossa autoridade central é o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) vinculado ao MJSP.

mento (transferência de execução de pena, na forma dos arts. 100 a 102 da Lei nº 13.445/2017); e

- c) no incremento de medidas humanitárias, referentes à transferência de presos e assistência aos detidos e às vítimas, previstas em tratados internacionais, em/para localidades diferentes daquelas nas quais o processo penal ordinário de conhecimento restou desenvolvido.

Com a transnacionalidade do crime, a ideia de que o direito pátrio material e procedimental não se conecta com o direito internacional, em todos seus princípios e instrumentos, bem como com os preceitos convencionais aos quais o Estado brasileiro também aderiu, parece desconectada da realidade fática e normativa atual. A cláusula do limite da ordem pública merece ser revista com olhos atentos para a ordem pública transnacional e, em especial, para a comunidade e os cidadãos envolvidos.

Um subproduto da compreensão tradicional da ordem pública e do direito penal, como um direito baseado na sanção corpórea exclusiva, refere-se ao tratamento restritivo ainda dado para as medidas cautelares patrimoniais no âmbito da cooperação penal internacional. Os tratados mais recentes têm tido uma *preocupação grande com a efetivação de medidas patrimoniais*, tendo em vista suas múltiplas potencialidades: a) paralisação da prática criminosa; b) ressarcimento/indenização da vítima; c) dissuasão do cometimento de crimes; e d) obtenção da almejada prevenção especial e geral, com a aplicação de penas de perdimento e multas.

Embora prevista atualmente em diversos tratados, a constrição de bens imóveis, móveis e semoventes em proveito de processos ordinários ou de execução estrangeiros, bem como de vítimas de outras jurisdições, enfrenta ainda resistência prática e jurisprudencial. Alguns diplomas convencionais estabelecem a possibilidade de repartição dos ativos obtidos com as práticas criminosas entre os Estados envolvidos na cooperação internacional, como mecanismo de tentativa de incremento das medidas patrimoniais destinadas ao cumprimento das metas antes elencadas.

Posto isso, tem-se que o desafio presente da cooperação penal internacional, em especial a cooperação jurídica penal, está essencialmente relacionado à necessidade de nova compreensão e releitura do ordenamento pátrio em junção às normas convencionais, a fim de que a cooperação seja útil para o Estado solicitante; seja célere e instrumentalizada por canais adequados de tramitação; seja ampla, abrangendo medidas probatórias, patrimoniais e corpóreas; e, so-

bretudo, respeite os direitos humanos reconhecidos, tanto dos atingidos pelas medidas (investigado, condenado, terceiro responsável) como também das vítimas a serem protegidas.

2 AS VÁRIAS FACES DA COOPERAÇÃO PENAL INTERNACIONAL: AS CONEXÕES ENTRE A COOPERAÇÃO ADMINISTRATIVA E A COOPERAÇÃO JURÍDICA

Na cooperação penal internacional, destaque há que ser dado para a cooperação administrativa estrito senso, como aquela concernente às relações entre os órgãos envolvidos, direta ou indiretamente, na prevenção e repressão penal e na produção de inteligência acerca dos fatores que afetam o tema (formas de atuação, troca de informações, instituição de pontos de contato).

Tal cooperação tem importância tanto no plano macro, no estabelecimento de ações e estratégias de atuação, quanto no plano micro, referente aos casos concretos específicos. O contato direto viabilizado pela cooperação administrativa propicia uma cooperação formal mais efetiva e assertiva, evitando-se delongas desnecessárias, inclusive com prejuízo aos concernidos.

Outro mecanismo essencial, tanto para a cooperação administrativa estrito senso quanto para a cooperação jurídica, na sua diversa amplitude de instrumentos, refere-se à prestação espontânea de informações, ora positivada no art. 26, inciso V, do nosso Código de Processo Civil (CPC):

Art. 26. A cooperação jurídica internacional será regida por tratado de que o Brasil faz parte e observará:

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 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; V - *a espontaneidade na transmissão de informações a autoridades estrangeiras.*

O destaque dado à espontaneidade das informações como um dos nortes da cooperação internacional, nos termos previstos no nosso CPC (aplicável por ana-

logia a todo procedimento jurisdicional de cooperação internacional), demonstra o fortalecimento do princípio da eficiência também nessa seara, bem como da necessidade de enlace entre as autoridades envolvidas.

Assim, no cumprimento de qualquer medida interna no curso de investigações ou de ações penais, devem ser encaminhadas às autoridades competentes internacionais fatos afetos a jurisdições estrangeiras, a fim de que sejam adotadas as medidas adequadas, inclusive que se reflitam no direito dos acusados e/ou das vítimas que estejam em outras jurisdições.

A espontaneidade na prestação de informações, mais que medida de cortesia internacional, é obrigação legal que rege a realização de toda cooperação jurídica internacional no solo pátrio.

Importante ressaltar também o papel da Organização Internacional de Polícia Criminal (Interpol), organismo administrativo que congrega 196 países. Detém importante função voltada à cooperação administrativa estrito senso (de troca de inteligência e conhecimento entre as polícias dos países envolvidos), assim como também no suporte à efetividade da cooperação penal jurisdicional, em especial quando relevante para a inserção da pessoa foragida na Difusão Vermelha ou nas demais redes administradas pelo organismo.

Nesse sentido, merece destaque o disposto na Instrução Normativa nº 1, de 10 de fevereiro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que deve ser observada por todo o Judiciário nacional:

Art. 1º Os magistrados estaduais, federais, do eleitoral ou militares, juízes de primeiro grau, desembargadores ou juízes de segundo grau e ministros de tribunal superior, ao expedirem ordem de prisão por mandado ou qualquer outra modalidade de instrumento judicial com esse efeito, tendo ciência própria ou por suspeita, referência, indicação, ou declaração de qualquer interessado ou agente público, que a pessoa a ser presa está fora do país, vai sair dele ou pode se encontrar no exterior, nele indicarão expressamente essa circunstância.

Parágrafo único: A medida referida no caput deste artigo deve ser adotada nos casos de ordem de prisão por decisão judicial criminal definitiva, de sentença de pronúncia ou de qualquer caso de prisão preventiva em processo crime.

Art. 2º O mandado de prisão ou o instrumento judicial com esse efeito, contendo a indicação referida no artigo anterior,

será imediatamente encaminhado, por cópia autenticada, ao Superintendente Regional da Polícia Federal - SR/DPF no respectivo estado, com vista à difusão vermelha (Brasil, 2010).

Como explanado no *site* da Interpol³, um Alerta Vermelho é um pedido às autoridades policiais em todo o mundo para localizar e prender provisoriamente uma pessoa enquanto aguarda extradição, entrega ou ação legal semelhante. Baseia-se em um mandado de prisão ou ordem judicial emitida pelas autoridades judiciais do país solicitante. *Os países-membros aplicam suas próprias leis para decidir se prendem ou não a pessoa.*

Em consonância ao exposto, o CNJ determina que, nos mandados de prisão relativos a crimes graves em que haja suspeita de a pessoa estar foragida no exterior ou em vias de ir para o exterior, deve constar essa circunstância no documento, sendo ele também encaminhado à Polícia Federal, que adotará as providências necessárias para a inserção dos dados na rede de Difusão Vermelha.

De outra parte, embora no Brasil, diferentemente de muitos países, não haja a aceitação de prisão imediata em solo pátrio em decorrência de mandado inserido por país estrangeiro na rede de Difusão Vermelha, houve alterações significativas no ponto pela nova Lei de Migração. Estabelecem o art. 84, § 2º, e o art. 98 da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017:

Art. 84, § 2º O pedido de prisão cautelar poderá ser transmitido à autoridade competente para extradição no Brasil por meio de canal estabelecido com o ponto focal da Organização Internacional de Polícia Criminal (Interpol) no País, devidamente instruído com a documentação comprobatória da existência de ordem de prisão proferida por Estado estrangeiro, e, em caso de ausência de tratado, com a promessa de reciprocidade recebida por via diplomática.

Art. 98. O extraditando que, depois de entregue ao Estado requerente, escapar à ação da Justiça e homiziarse no Brasil, ou por ele transitar, será detido mediante pedido feito diretamente por via diplomática ou pela Interpol e novamente entregue, sem outras formalidades (Brasil, 2017).

3 Para mais informações, ver: <https://www.interpol.int/How-we-work/Notices/Red-Notices>. Acesso em: 14 abr. 2025.

Assim sendo, mesmo sem ser permitido o cumprimento imediato do cerceamento da liberdade diante da inserção do mandado de prisão estrangeiro na rede da Difusão Vermelha, restou estabelecido um caminho mais expedito para a realização do pedido de prisão cautelar antecessor ou concomitante ao processo extradicional, utilizando-se do ponto focal da Interpol no Brasil.

Também merece destaque, como organismo apto a fomentar as cooperações administrativa e jurídica, o Grupo de Egmont, composto por 160 unidades de inteligência financeira reunidas em uma plataforma segura. No Brasil, nossa unidade de inteligência financeira é o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), de natureza administrativa. No mundo, encontramos unidades de inteligência financeira de natureza administrativa, policial, judiciária ou híbrida.

Em 2019, o Supremo Tribunal Federal (STF), por maioria, fixou tese no Tema 990 de Repercussão Geral e adotou a proposta formulada pelo ministro Alexandre de Moraes, segundo a qual:

1. É constitucional o compartilhamento dos relatórios de inteligência financeira da UIF e da íntegra do procedimento fiscalizatório da Receita Federal do Brasil, que define o lançamento do tributo, com os órgãos de persecução penal para fins criminais, sem a obrigatoriedade de prévia autorização judicial, devendo ser resguardado o sigilo das informações em procedimentos formalmente instaurados e sujeitos a posterior controle jurisdicional. 2. O compartilhamento pela UIF e pela RFB, referente ao item anterior, deve ser feito unicamente por meio de comunicações formais, com garantia de sigilo, certificação do destinatário e estabelecimento de instrumentos efetivos de apuração e correção de eventuais desvios (Brasil, 2019).

Outro ponto a ensejar verdadeira reflexão num mundo globalizado e conectado como o atual refere-se ao acesso às informações disponíveis nas diversas plataformas de forma aberta (sem sigilo), gratuitas e pagas, disponíveis nos diferentes países. Tais dados estão disponíveis a qualquer cidadão, em qualquer parte do mundo, posto que são considerados públicos no local em que a informação está acessível. Desta forma, sendo o acesso livre para qualquer cidadão, não resulta razoável que o aparato estatal sofra restrições no seu acesso e uso. Entendimento diferente implicaria uma *capitis diminutio* para o Estado ante os indivíduos; sendo que no âmbito penal implicaria violação do princípio da paridade de armas e do contraditório. Tais dados, em geral, se referem à localização de bens e endereços; às condenações, em especial de crimes sexuais; às estruturas e relações eco-

nômicas empresariais. O uso e o tratamento das fontes abertas de informações exigem, cada vez mais, a atenção do operador jurídico, especialmente no âmbito da cooperação penal internacional.

Por fim, mas de fundamental importância, há que se ressaltar o papel desempenhado pela Secretaria de Cooperação Internacional (SCI), inserida na estrutura do gabinete do procurador-geral da República, com a atribuição de auxiliar em assuntos de cooperação jurídica internacional perante autoridades estrangeiras e organismos internacionais, bem como no relacionamento com órgãos nacionais voltados às atividades próprias da cooperação internacional⁴.

A criação de órgãos temáticos no âmbito do Ministério Público brasileiro, bem como de secretarias específicas no organograma das diversas instituições nacionais destinadas ao tratamento de matérias com grande conotação internacional (tráfico de pessoas, prestação internacional de alimentos, sequestro internacional de menores, lavagem de ativos), também viabiliza o incremento da cooperação administrativa propriamente dita (troca de informações, conhecimentos, técnicas), como a efetivação mais célere dos diferentes procedimentos de cooperação jurídica internacional.

3 PRINCÍPIOS DA COOPERAÇÃO PENAL INTERNACIONAL: A IMPORTÂNCIA DA CONFIANÇA

Como bem destacado por Fábio Bechara, a partir da apreensão da complexidade do mundo, que marca as relações sociais, a confiança se traduz numa ação cooperada e coordenada, com diversas possibilidades de ação para reduzir esta complexidade (Bechara, 2012, p. 140). Não se trata de um processo automatizado, na medida em que impõe o aprendizado e a tolerância às diferentes formas de considerar o mundo, unindo a própria conduta às seleções dos outros.

O princípio da confiança se relaciona com o princípio da boa-fé, *que tem na cooperação internacional diversas explicitações*:

- 1) Os dados postos no formulário de cooperação são tidos como verídicos, sem necessidade de que o Estado solicitante tenha de demonstrá-los para o Estado solicitado. Tal consequência consta nos tratados de cooperação penal inter-

⁴ Mais detalhes em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/sobre>.

nacional, sendo uma explanação clara do princípio da boa-fé entre os Estados partes.

2) As provas obtidas por meio de cooperação jurídica internacional devem ser usadas nos termos e nos limites da solicitação realizada no instrumento de cooperação adotado. Eventual necessidade de uso para outros processos e/ou outras finalidades dependerá de novo pedido específico, formulado ao Estado solicitado. Tal princípio, também decorrente da máxima da boa-fé, é denominado pela doutrina de *princípio da especialidade* na cooperação penal internacional.

Em decorrência também do princípio da confiança, temos a cláusula do Estado social de direito, ou seja, a cooperação entre os Estados soberanos/organismos internacionais decorre da presunção de que o ordenamento daquele ente é válido e legítimo perante o direito internacional. Como consequência, todos os tratados de cooperação penal internacional explicitam a necessidade de respeito aos direitos humanos. O próprio art. 26 do Código de Processo Civil determina que a cooperação jurídica internacional será regida por tratado de que o Brasil faça parte e observará o respeito às garantias do devido processo legal no Estado requerente, bem como 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 aos necessitados.

Nossa lei de migração – Lei nº 13.445/2017 – explicita várias garantias aos migrantes, sendo oportuno destacar, no tocante à extradição (Brasil, 2017, art. 96), que não será efetivada a entrega do extraditando sem que o Estado requerente assumo o compromisso de não o submeter à prisão ou a processo por fato anterior ao pedido de extradição; que seja computado o tempo da prisão que, no Brasil, foi imposta por força da extradição; que seja comutada a pena corporal, perpétua ou de morte, em pena privativa de liberdade, respeitado o limite máximo de cumprimento de 30 anos; que não seja entregue o extraditando, sem consentimento do Brasil, a outro Estado que o reclame; que não seja considerado qualquer motivo político para agravar a pena; e que não seja submetido o extraditando à tortura ou a outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.

Outro desdobramento do princípio da confiança e da boa-fé, nas relações internacionais, refere-se ao encerramento definitivo do processo penal em prazo razoável. Infelizmente, em solo pátrio, esse princípio acaba sendo continuamente violado, havendo disposições normativas e entendimentos consolidados no sentido de ser permitido o uso reiterado de diversos recursos e diversas ações constitucionais em contestação à decisão judicial, inclusive proferida em segundo grau,

muitas vezes com uma admissão elástica do cabimento da revisão criminal. Se é verdade que há prazos prescricionais a serem observados pela acusação e pelo Estado, e são fundamentais no Estado democrático de direito, também é verdade que a vítima/sociedade tem a expectativa legítima de ver finalizado um processo hígido e definitivo sobre a culpa ou inocência do acusado, com aplicação das medidas cabíveis, caso confirmada a responsabilidade penal. A longa duração dos processos criminais no Brasil, além de gerar internamente uma sensação de incredulidade na justiça e nos operadores do direito, suscitando atos de barbárie (linchamentos, depredações), no plano internacional enseja o afastamento/liberação/invalidade das medidas efetuadas, pela inobservância de prazo razoável para finalização do processo penal.

Também em decorrência dos princípios explicitados, temos a possibilidade de cooperação para as mais diversas modalidades de obtenção de provas. Tal cenário se coaduna com o ordenamento processual pátrio, que aceita as provas denominadas típicas, bem como as atípicas.

Nesse sentido, dispõe o art. 369 do CPC: “As partes têm o direito de empregar todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos, ainda que não especificados neste Código, para provar a verdade dos fatos em que se funda o pedido ou a defesa e influir eficazmente na convicção do juiz”. O indeferimento de realização de provas há que ser excepcional.

No tocante especificadamente ao auxílio direto, preconiza o art. 30, inciso III, do CPC, seu cabimento para qualquer outra medida judicial ou extrajudicial *não proibida pela lei brasileira*.

O art. 17 da nossa Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942) dispõe que as leis, os atos e as sentenças de outro país, bem como quaisquer declarações de vontade, não terão eficácia no Brasil quando ofenderem a soberania nacional, a ordem pública e os bons costumes.

Como já referido, há necessidade de que as expressões *ordem pública* e *bons costumes* sejam interpretadas como sendo relativas ao respeito aos princípios basilares do nosso Estado democrático de direito, em consonância com o direito interno e todos os tratados internacionais a que a República brasileira aderiu, a fim de que a cooperação internacional se desenvolva com base no princípio da confiança, do respeito aos direitos humanos e da busca por segurança e justiça.

4 BREVES APONTAMENTOS SOBRE IMPORTANTES INSTITUTOS DE COOPERAÇÃO JURÍDICA PENAL INTERNACIONAL NA REALIDADE BRASILEIRA

Nas últimas décadas, a necessidade de ampliação, celeridade e eficácia da cooperação internacional ensejou profundas mudanças no processo cooperativo. Destacam-se, a seguir, em especial, três profundas alterações:

- 1) Institucionalização de autoridades centrais, a partir de órgãos ou instituições já existentes nos países envolvidos na cooperação internacional, destinadas ao recebimento e ao encaminhamento de pedidos de cooperação.
- 2) Necessidade de ampliação das autoridades hábeis a formularem e cumprirem os pedidos de cooperação, tramitados por meio das autoridades centrais, conforme os âmbitos de atribuição e competência disciplinados em cada um dos ordenamentos internos envolvidos.
- 3) Necessidade de adaptação constante, quanto aos limites e meios das medidas de cooperação, tendo em vista a diversidade dos sistemas jurídicos, bem como a busca da eficácia máxima no processo cooperativo, modulada e limitada pelo respeito aos direitos das pessoas afetadas.

Atualmente, coexistem dois mecanismos, nomeados de veículos por Denise Neves Abade, para a cooperação em medidas processuais penais no Brasil: o auxílio direto/assistência mútua e a carta rogatória (Abade, 2012). Quanto maior a submissão da medida ao Judiciário nacional, mais cabível será o uso do veículo do auxílio direto. No caso da necessidade de mero juízo de delibação, é cabível o encaminhamento da pretensão via carta rogatória, com análise de seu *exequatur* pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), nos termos do art. 105 da Constituição Federal.

Nos termos do atual CPC (art. 28), cabe auxílio direto quando a medida não decorrer diretamente de decisão de autoridade jurisdicional estrangeira a ser submetida a juízo de delibação no Brasil, bem como para a prática de atos que, segundo a lei brasileira, não necessitem de prestação jurisdicional (art. 32).

Importa destacar que, como veículos que coexistem, ambos necessitam estar lastreados nos princípios e nas regras da cooperação jurídica internacional, anteriormente expostos.

Quanto aos dados mínimos necessários nos pedidos de cooperação, os diplomas legais não dispõem de forma idêntica quanto aos requisitos, havendo um núcleo essencial, que ora destacamos: designação das autoridades requerentes e requeridas; resumo dos fatos relevantes e dispositivos criminais a eles aplicáveis; objeto do pedido; finalidade da medida e prazo para sua efetivação; *eventuais procedimentos especiais cuja adoção é solicitada*; dados de eventual concernido e de sua defesa constituída, se houver; especificações atinentes à natureza da providência (em caso de prova testemunhal, devem ser encaminhadas perguntas a serem realizadas; em caso de medidas de localização de bens e de pessoas, a descrição e todos os dados disponíveis sobre eles; para constrições patrimoniais, a descrição dos bens a serem constritos e/ou do total do montante a ser ressarcido etc.).

No âmbito da cooperação jurídica penal internacional, verificamos a coexistência de instrumentos clássicos de cooperação, como as cartas rogatórias e a extradição, com modernos institutos, como o auxílio direto, a transferência de processos, a transferência de execução da pena, a transferência de pessoas condenadas e as equipes conjuntas de investigação. Tais institutos têm finalidades específicas e diretrizes próprias, embora obedeçam aos parâmetros gerais diretivos da cooperação jurídica penal internacional.

Para finalizar este artigo, destacaremos a cooperação fronteira, considerando que o Brasil faz fronteira com Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai. São dez municípios bifronteiriços e 112 municípios com fronteira simples.

A Lei de Migração regula a autorização para realizar atos da vida civil ao residente fronteiriço nos seguintes termos (Brasil, 2017):

Art. 23. A fim de facilitar a sua livre circulação, poderá ser concedida ao residente fronteiriço, mediante requerimento, autorização para a realização de atos da vida civil.

Parágrafo único. Condições específicas poderão ser estabelecidas em regulamento ou tratado.

Art. 24. A autorização referida no caput do art. 23 indicará o Município fronteiriço no qual o residente estará autorizado a exercer os direitos a ele atribuídos por esta Lei.

§ 1º O residente fronteiriço detentor da autorização gozará das garantias e dos direitos assegurados pelo regime geral de migração desta Lei, conforme especificado em regulamento.

§ 2º O espaço geográfico de abrangência e de validade da autorização será especificado no documento de residente fronteiriço.

Art. 25. O documento de residente fronteiriço será cancelado, a qualquer tempo, se o titular:

I - tiver fraudado documento ou utilizado documento falso para obtê-lo;

II - obtiver outra condição migratória;

III - sofrer condenação penal; ou

IV - exercer direito fora dos limites previstos na autorização.

O Protocolo de Medidas Cautelares do Mercosul de 1994, internalizado no Brasil em 1998, dispôs, em seu artigo 19, que os juízes ou os tribunais das zonas fronteiriças dos Estados partes poderão transmitir, de forma direta, os *exhortos* ou cartas rogatórias previstas naquele protocolo.

Ocorre que o STF, perante a Reclamação 717, interposta diante do cumprimento de rogatória expedida pelo Juízo de Rivera/Uruguai diretamente pelo Juízo de Santana do Livramento (RS), deferiu medida cautelar suspendendo o ato. O ministro presidente Celso de Mello considerou que “a própria concessão de *exequatur* – ainda que com fundamento no Protocolo de Las Leñas – não dispensa e nem afasta a necessária intervenção do Presidente do Supremo Tribunal Federal, com exclusão, por efeito de expressa regra constitucional de competência, de quaisquer outros magistrados brasileiros” (Reclamação 717 RS).

Na atualidade, vem sendo mantido o entendimento da necessidade de tramitação dos pedidos de cooperação via autoridades centrais, mesmo em relação aos municípios fronteiriços. Tal interpretação, salvo melhor juízo, em especial no âmbito cível, merece ser revisitada, inclusive diante da figura do residente fronteiriço e da autorização para os atos da vida civil, previstos na atual Lei de Migração.

No âmbito penal, a necessidade de tramitação dos pedidos via autoridades centrais e a imediatidade das práticas delitivas realizadas nas áreas de fronteiras nos levam a refletir sobre a necessidade da adoção, entre outras, das seguintes medidas: a) amplo uso da cooperação direta; b) utilização plena da prestação espontânea de informações; c) uso pleno das fontes abertas disponíveis nos diversos países; e d) constituição de equipes conjuntas de investigação entre os Estados partes envolvidos nos casos graves e de continuidade temporal.

A busca pela justiça universal, seja nas áreas de fronteira, seja em Estados distantes geograficamente, continua sendo o fim da cooperação penal internacional, ainda longe de ser atingido, tanto pelas limitações internas dos Estados envolvidos quanto pela rigidez ainda estruturante da cooperação transfronteiriça.

REFERÊNCIAS

ABADE, Denise Neves. **Direitos fundamentais na cooperação jurídica internacional**: extradição, assistência jurídica, execução de sentença estrangeira e transferência de presos. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ABADE, Denise Neves; LOULA, Maria Rosa Guimarães; CHAGAS, Claudia Maria de Freitas (org.). **Novas perspectivas da cooperação jurídica internacional**: uma visão de juristas brasileiras. Belo Horizonte: Editora Arraes, 2024.

ARAS, Vladimir. **Cooperação penal internacional**: obrigações processuais positivas e o dever de cooperar. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

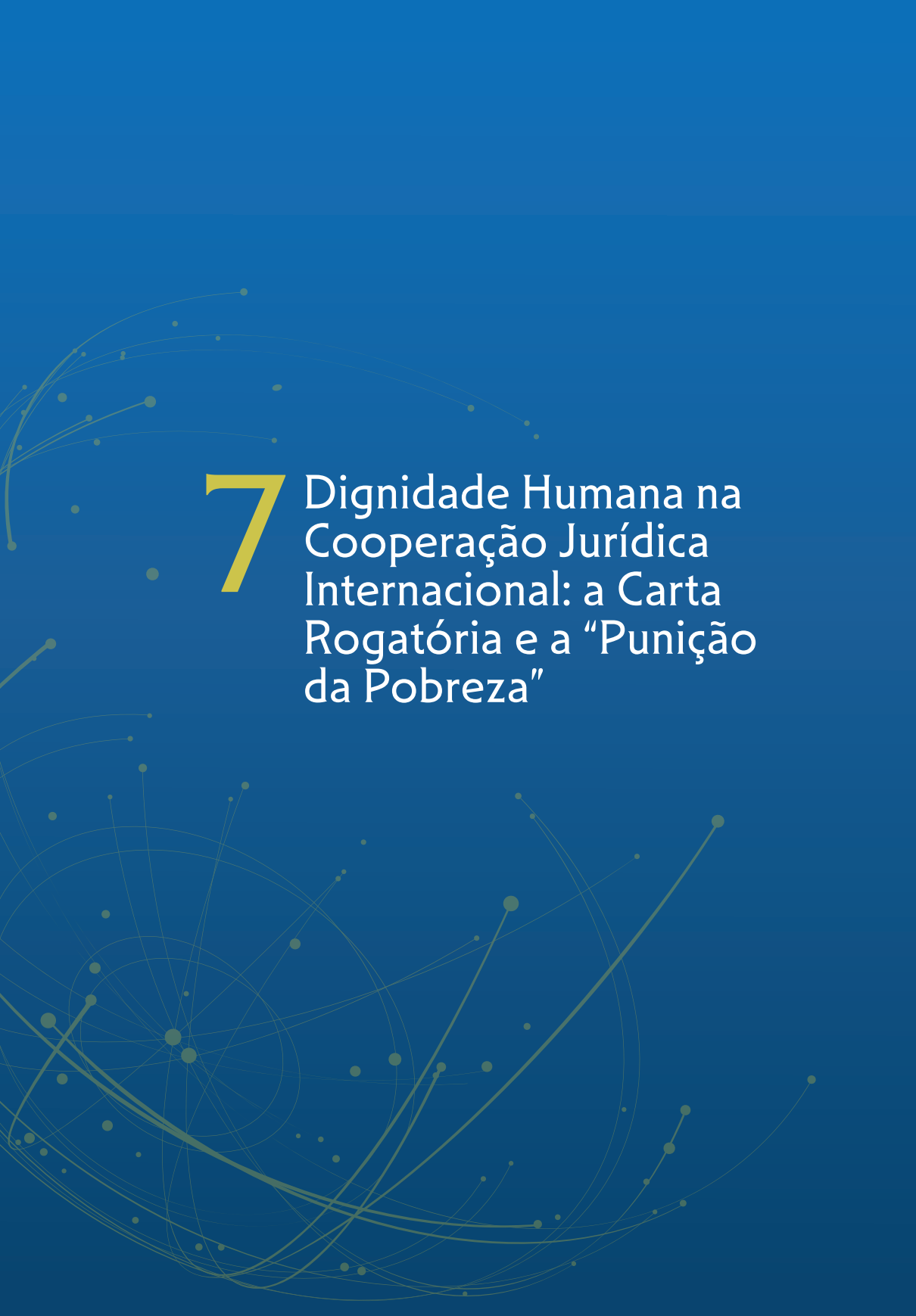
BECHARA, Fábio Ramazzini. **Cooperação jurídica internacional em matéria penal**: eficácia da prova produzida no exterior. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Instrução Normativa nº 1, de 10 de fevereiro de 2010**. Dispõe sobre a indicação da condição de possível foragido ou estadia no exterior quando da expedição de mandado de prisão em fase de pessoa condenada, com sentença de pronúncia ou com prisão preventiva decretada no país, e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2010.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília: Congresso Nacional, 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Tema 990**. Brasília: STF, 2019.

SILVESTRE, Raquel Cristina Rezende. **A reparação da vítima na cooperação jurídica criminal internacional**. T2025. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2025.



7 Dignidade Humana na Cooperação Jurídica Internacional: a Carta Rogatória e a “Punição da Pobreza”

DIGNIDADE HUMANA NA COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL: A CARTA ROGATÓRIA E A “PUNIÇÃO DA POBREZA”

André de Carvalho Ramos¹

1 INTRODUÇÃO

A exigência de respeito à dignidade da pessoa humana como critério autônomo para a concessão do *exequatur* à carta rogatória e para a homologação de sentenças estrangeiras, introduzida no Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça (RISTJ) pela Emenda Regimental nº 18, de 14 de dezembro de 2014, representa uma inflexão relevante no direito internacional privado brasileiro. Essa previsão normativa, ao lado da tradicional cláusula da ordem pública, fortalece o papel dos direitos fundamentais na filtragem da cooperação jurídica internacional passiva, conferindo densidade material ao juízo de admissibilidade desses instrumentos.

Neste artigo, propõe-se uma análise crítica da incidência do princípio da dignidade humana como obstáculo à concessão do *exequatur*, especialmente nos casos em que a carta rogatória estrangeira notifica o réu acerca de condenações penais que preveem a conversão da pena de multa não paga em pena privativa de liberdade. Essa prática, que já foi abandonada pelo ordenamento jurídico brasileiro desde a Lei nº 9.268/1996, continua a ser adotada em diversos sistemas jurídicos estrangeiros, o que suscita sérias preocupações sob a ótica dos direitos humanos.

A discussão ganha especial relevo diante de precedentes recentes do STJ, que, em decisões de 2024 e 2025, vêm rejeitando manifestações do Ministério Público Federal – MPF (Assessoria Jurídica de Processos Oriundos de Estados Estrangeiros – Assest do Gabinete do procurador-geral da República) no sentido da negativa do *exequatur* nesses casos, sob o argumento de que a notificação não constitui por si só uma violação à ordem pública ou à dignidade humana.

O artigo sustenta, no entanto, que tais notificações não são juridicamente neutras, uma vez que participam do ciclo de eficácia da decisão estrangeira e podem ensejar consequências gravíssimas para a liberdade do indivíduo.

¹ Procurador regional da República. Membro auxiliar do Gabinete do procurador-geral da República, com atuação na Assest (desde 2024). Representante da Procuradoria-Geral da República (PGR) no Comitê Nacional para os Refugiados (desde 2020). Primeiro-secretário de direitos humanos da PGR (2017-2019). Primeiro-coordenador nacional do Grupo Executivo Nacional da Função Eleitoral (Genafe – 2013-2015) da Procuradoria-Geral Eleitoral. Doutor e livre-docente em direito internacional. Professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).

O objetivo é, portanto, demonstrar que a concessão do *exequatur*, mesmo quando restrita à notificação de sentença penal estrangeira, não pode ser desvinculada dos efeitos que tal decisão pode produzir no plano jurídico nacional e internacional, sobretudo quando implicar a admissibilidade de práticas punitivas incompatíveis com o Estado democrático de direito. O princípio da dignidade da pessoa humana, interpretado à luz dos parâmetros internacionais de direitos humanos, deve prevalecer como cláusula de resistência a esse tipo de cooperação.

Nessa coletânea que comemora 20 anos da Secretaria de Cooperação Internacional (SCI) da PGR (2005-2025), nada melhor que revisitar, à luz do princípio da dignidade da pessoa humana, os limites da cooperação jurídica internacional – área em que a SCI tem desempenhado papel institucional decisivo.

A secretaria atua extrajudicialmente nas mais diversas facetas da cooperação jurídica internacional, agindo na interlocução com autoridades estrangeiras e promovendo a adequada tramitação dos pedidos de cooperação no plano interno. Já na esfera judicial, a Assest, tal qual a SCI, também é vinculada ao gabinete do procurador-geral da República, e atua judicialmente nos casos cíveis e criminais de carta rogatória, auxílio direto, homologação de decisão estrangeira, bem como nas ações de extradição.

A articulação entre esses dois órgãos do Gabinete do procurador-geral da República – SCI e Assest – exemplifica o amadurecimento institucional da PGR no tratamento uniforme e à luz dos direitos humanos tanto na fase extrajudicial quanto na fase judicial das demandas cooperacionais ativas e passivas dentro dos limites de atuação do MPF.

A incorporação expressa do princípio da dignidade da pessoa humana no RISTJ, desde 2014, não constitui apenas um avanço normativo, mas sinaliza uma inflexão hermenêutica que impõe uma atuação crítica, fundamentada e comprometida do MPF e do Poder Judiciário brasileiro nas matérias de cooperação jurídica internacional.

Este artigo propõe-se a reunir os fundamentos normativos, doutrinários e jurisprudenciais que amparam a negativa do *exequatur* a cartas rogatórias que visem à cientificação da conversão de multa penal não adimplida em pena privativa de liberdade — medida que, sob o prisma dos direitos humanos, configura verdadeira "punição da pobreza". Ao fazê-lo, busca-se não apenas fortalecer o papel contramajoritário das instituições jurídicas nacionais nesse controle de convencionalidade e legalidade, mas também reafirmar a centralidade da dignidade humana

como limite intransponível na execução de medidas de cooperação internacional em matéria penal.

2 CONCEITO DE DIGNIDADE HUMANA NA COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL PASSIVA: ASPECTOS GERAIS

A Emenda Regimental nº 18/2014 introduziu, de modo inédito, no RISTJ a previsão de vedação da concessão do *exequatur* à carta rogatória² e da homologação da sentença estrangeira³ por violação da “dignidade da pessoa humana”. Introduziu, assim, a promoção da dignidade humana como vetor da eventual denegação da cooperação jurídica internacional passiva (Brasil como Estado requerido⁴), motivo pelo qual é necessário analisar o seu conceito.

A raiz da palavra “dignidade” vem de *dignus*, que ressalta aquilo que possui honra ou importância. Para Kant, tudo tem um preço ou uma dignidade: aquilo que tem um preço é substituível e tem equivalente; já aquilo que não admite equivalente, possui uma dignidade. Assim, as coisas possuem preço, mas os indivíduos possuem *dignidade* (Kant, 2007, p. 77)⁵.

Nessa linha, a dignidade da pessoa humana consiste em cada indivíduo ser um fim em si mesmo, com autonomia para se comportar de acordo com seu arbítrio, nunca um meio ou instrumento para a consecução de resultados, não possuindo *preço*. Consequentemente, o ser humano tem o direito de ser respeitado pelos demais e também deve respeitá-los reciprocamente. Assim, a dignidade humana é a *qualidade* intrínseca e distintiva de cada ser humano, que o protege contra todo tratamento degradante e discriminação odiosa, bem como assegura condições materiais mínimas de sobrevivência (Sarlet, 2001, p. 60). Em outras palavras, é o atributo que todo indivíduo possui, inerente à sua condição humana, não importando qualquer outra condição referente à nacionalidade, opção política, orientação sexual, credo etc.

Do ponto de vista normativo, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabelece que um dos fundamentos do Estado democrático de direito é a “dignidade da

2 *In verbis*: “Art. 216-P. Não será concedido *exequatur* à carta rogatória que ofender a soberania nacional, a dignidade da pessoa humana e/ou a ordem pública”.

3 *In verbis*: “Art. 216-F. Não será homologada a decisão estrangeira que ofender a soberania nacional, a dignidade da pessoa humana e/ou a ordem pública”.

4 Sobre a classificação da cooperação jurídica internacional, ver, por todos, Abade (2013).

5 Desenvolvi a temática da “dignidade humana” em meu curso de direitos humanos (Carvalho Ramos, 2025a).

pessoa humana” (Brasil, 1988). Além disso, o texto constitucional brasileiro afirma que toda ação econômica tem como finalidade assegurar a todos uma existência digna (Brasil, 1988, art. 170)⁶. Por sua vez, no art. 226, § 7º, determina que o planejamento familiar é uma decisão livre do casal, fundamentada no princípio da dignidade da pessoa humana. Já o art. 227 determina que cabe à família, à sociedade e ao Estado assegurar a dignidade à criança, ao adolescente e ao jovem. Além disso, no art. 230, a CF/1988 prevê que a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, defendendo sua *dignidade* e bem-estar.

No plano internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) estabelece, já em seu preâmbulo, a *necessidade de proteção da dignidade humana* por meio da proclamação dos direitos elencados naquele diploma, estabelecendo em seu art. 1º que “todos os seres humanos nascem livres e iguais, em *dignidade* e direitos”. Os dois pactos internacionais (sobre direitos civis e políticos e sobre direitos sociais, econômicos e culturais) da Organização das Nações Unidas (ONU) têm idêntico reconhecimento, no preâmbulo, da “*dignidade* inerente a todos os membros da família humana”. A Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) exige o respeito devido à “dignidade inerente ao ser humano” (art. 5º). Já a Convenção Europeia de Direitos Humanos, em que pese não possuir tal menção à dignidade humana, foi já interpretada pela Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH) no sentido de que a “dignidade e a liberdade do homem são a essência da própria Convenção”⁷. No plano comunitário europeu, a situação não é diferente. Simbolicamente, a dignidade humana está prevista no art. 1º da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia de 2000 (atualizada em 2007), que determina que a dignidade do ser humano é inviolável, devendo ser respeitada e protegida.

3 A DIGNIDADE HUMANA E SEU USO NA CARTA ROGATÓRIA E NA HOMOLOGAÇÃO DE SENTENÇA ESTRANGEIRA

É possível identificar quatro usos habituais da dignidade humana na jurisprudência brasileira, que podem servir de parâmetro para a interpretação desse óbice à concessão do *exequatur* na carta rogatória e à homologação das sentenças estrangeiras com base no RISTJ⁸.

6 *In verbis*: “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (...)”.

7 Corte Europeia de Direitos Humanos. *Pretty vs. Reino Unido*. Julgamento de 29 de abril de 2002. Recueil 2002, parágrafo 65.

8 Desenvolvi tal tema em Carvalho Ramos (2025b, p. 542 e seguintes).

O primeiro uso é a fundamentação da criação jurisprudencial de novos direitos, também denominada eficácia positiva do princípio da dignidade humana. Por exemplo, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu o “direito à busca da felicidade”, sustentando que este resulta da *dignidade humana*⁹. Também foi reconhecido o “direito à orientação sexual como uma emanção direta do princípio da ‘dignidade da pessoa humana’: direito à autoestima no mais elevado ponto da consciência do indivíduo”¹⁰.

Um segundo uso é o de concretização da *interpretação adequada* das características de um determinado direito. O STF reconheceu que o direito de acesso à justiça e à prestação jurisdicional do Estado deve ser célere, pleno e eficaz. Para o órgão, então, “A prestação jurisdicional é uma das formas de se concretizar o *princípio da dignidade humana*, o que torna imprescindível que seja realizada de forma célere, plena e eficaz”¹¹. Por sua vez, a abrangência ampla do direito ao nome foi considerada, pelo STF, como fruto da dignidade humana, para abarcar i) identidade, ii) origem de sua ancestralidade, iii) o reconhecimento da família e iv) o estado de filiação¹².

O terceiro uso é o de criar limites à ação do Estado. É a chamada *eficácia negativa* da dignidade humana. Por exemplo, a dignidade humana foi repetidamente invocada para traçar limites ao uso desnecessário de algemas em vários casos no STF. Para o ministro Marco Aurélio: “Diante disso, indaga-se: surge harmônico com a Constituição mantê-lo, no recinto, com algemas? A resposta mostra-se iniludivelmente negativa (...) a deficiência da estrutura do Estado não autorizava o desrespeito à *dignidade* do envolvido”¹³.

O quarto uso da dignidade humana é o de servir para fundamentar o juízo de ponderação e escolha da prevalência de um direito em prejuízo de outro. Por exemplo, o STF utilizou a *dignidade humana* para fazer *prevalecer o direito à informação genética* em detrimento do direito à segurança jurídica, afastando o trânsito em julgado de uma ação de investigação de paternidade. No voto do ministro Luiz Fux ficou explícito que “(...) *é também a dignidade da pessoa humana que deve servir como fiel da balança para a definição do peso abstrato de cada*

9 RE nº 477.554-AgR. Relator ministro Celso de Mello. Julgamento em: 16/8/2011, Segunda Turma. DJe de 26/8/2011.

10 ADI nº 4.277 e ADPF nº 132. Relator ministro Ayres Britto. Julgamento em: 5/5/2011, Plenário. DJe de 14/10/2011.

11 Rcl nº 5.758. Relatora ministra Cármen Lúcia. Julgamento em: 13/5/2009, Plenário. DJe de 7/8/2009.

12 *In verbis*: “O direito ao nome insere-se no conceito de dignidade da pessoa humana e traduz a sua identidade, a origem de sua ancestralidade, o reconhecimento da família, razão pela qual o estado de filiação é direito indisponível” (RE nº 248.869. Relator ministro Maurício Corrêa. Julgamento em: 7/8/2003, Plenário. DJ de 12/3/2004).

13 HC nº 91.952. Relator ministro Marco Aurélio. Julgamento em: 7/8/2008, Plenário. DJe de 19/12/2008.

*princípio jurídico estabelecido na Constituição Federal de 1988 meios de prova voltados para esse fim*¹⁴. Quanto à liberdade de expressão, o STF pronunciou-se sobre a proibição de discursos antissemitas, pois a dignidade da pessoa humana não é compatível com discursos de preconceito e incitação ao ódio e condutas hostis contra determinados grupos. Para o STF, “o preceito fundamental de liberdade de expressão não consagra o ‘direito à incitação ao racismo’, dado que um direito individual não pode constituir-se em salvaguarda de condutas ilícitas, como sucede com os delitos contra a honra. Prevalência dos princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade jurídica”¹⁵.

No que se refere ao uso da dignidade humana como fundamento genérico na escolha da prevalência de um direito, o STF determinou a primazia do direito à integridade física, recusando a realização compulsória (mesmo contra a vontade do presumido pai) do exame de DNA. Para o órgão: “Discrepa, a mais não poder, de garantias constitucionais implícitas e explícitas – preservação da dignidade humana (...) provimento judicial que, em ação civil de investigação de paternidade, implique determinação no sentido de o réu ser conduzido ao laboratório, ‘debaixo de vara’, para coleta do material indispensável à feitura do exame DNA”¹⁶.

Finalmente, o juízo de ponderação e o uso da dignidade humana para fundamentar a posição a favor de um direito (em detrimento do outro) ficaram evidentes no caso da proibição da prova ilícita, tendo o STF decidido que: “(...) A Constituição mesma que ponderou os valores contrapostos e optou – em prejuízo, se necessário da eficácia da persecução criminal – pelos valores fundamentais, da dignidade humana, aos quais serve de salvaguarda a proscrição da prova ilícita”¹⁷.

Esses quatro usos da dignidade humana podem ser úteis no âmbito da carta rogatória e da homologação de sentença estrangeira.

Em relação ao primeiro uso, que é o reconhecimento de novos direitos, eventual sentença estrangeira que menoscabe direito essencial pode não ser homologada, como, por exemplo, uma sentença estrangeira de partilha de bens que excluiu um herdeiro por sua orientação sexual, violando o “direito à orientação sexual”, já mencionado. Tampouco será concedido o *exequatur* caso a carta rogatória seja

14 RE nº 363.889. Relator ministro Dias Toffoli. Julgamento em: 2/6/2011, Plenário. DJe de 16/12/2011, com repercussão geral.

15 HC nº 82.424. Relatório para o acórdão do ministro-presidente Maurício Corrêa. Julgamento em: 17/9/2003, Plenário. DJ de 19/3/2004.

16 HC nº 71.373. Relatório para o acórdão do ministro Marco Aurélio. Julgamento em: 10/11/1994, Plenário. DJ de 22/11/1996.

17 HC nº 79.512. Relator ministro Sepúlveda Pertence. Julgamento em: 16/12/1999, Plenário. DJ de 16/5/2003.

oriunda de processo no qual haja obrigação a ser imposta que viole direitos humanos (ação que vise a imposição de tratamento cruel ou desumano ao réu).

Em relação ao segundo uso, que é a busca da *interpretação adequada* de um direito, a dignidade humana pode servir para condicionar a interpretação do devido processo legal, em caso, por exemplo, que se discute *corrupção* do juízo estrangeiro prolator da sentença a ser homologada ou ainda a existência de manifesta desigualdade entre as partes¹⁸.

Quanto ao terceiro uso, referente à limitação da ação do Estado, o uso da dignidade humana pode impedir que seja homologada sentença estrangeira penal que imponha medida de segurança exagerada. Ou ainda sentença estrangeira cível que tenha imposto obrigação de fazer ou não fazer de intensa restrição à liberdade de determinada pessoa. Por fim, o uso da dignidade humana para fundamentar o juízo de ponderação pode ser visto na análise de sentença estrangeira que tenha ordenado a realização compulsória de exame compulsório de DNA em ação cautelar preparatória de futura ação de investigação de paternidade.

Ou, finalmente, como veremos no estudo de caso deste artigo, pode servir para impedir que carta rogatória contendo notificação oriunda de processo abusivo e ofensivo aos direitos humanos receba o *exequatur*.

4 QUAIS SÃO OS MODELOS PARA AFERIR A DIGNIDADE HUMANA?

Uma consequência da introdução formal da exigência do respeito à dignidade humana como requisito para a concessão de *exequatur* em carta rogatória e da homologação da sentença estrangeira no Brasil é a futura crise do tradicional juízo de delibação, que integra o modelo de autorização por controle limitado.

Com a “dignidade humana”, abre-se a oportunidade para a análise densa do mérito da carta rogatória, da sentença arbitral ou judicial estrangeira, contrariando a promessa de um controle de requisitos meramente formais.

Claro que o exame de mérito da decisão estrangeira já era possível mesmo antes da consagração da promoção da dignidade humana como óbice à concessão do *exequatur* e à homologação, pois tal exame era realizado no momento

18 Como alerta Lucon (1999, p. 116): “Portanto, também no campo do chamado direito processual internacional, revela-se importante a observância do tratamento paritário das partes no processo”. Sobre a exigência da igualdade no processo civil, ver Yarshell (2014, p. 120-123).

de análise do respeito à cláusula da “ordem pública”, previsto no art. 17 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 combinado com a Lei nº 12.376/2010), que foi repetido no Código de Processo Civil (CPC) de 2015 (art. 39 e art. 963, VI)¹⁹.

Ao estabelecer especificamente o óbice do respeito à dignidade da pessoa humana, separando-o do conceito de ordem pública, a Emenda Regimental nº 18/2014 gerou um *adensamento de juridicidade* na análise de mérito, na concessão de *exequatur* e na homologação de sentença estrangeira, pois exige-se agora do intérprete que use o *robusto acervo* de decisões sobre dignidade humana e direitos humanos já existente.

Isso gera mais transparência e obrigação ao julgador de especificamente analisar a gramática dos direitos humanos na carta rogatória e na homologação de sentença estrangeira, o que, anteriormente, era mais opaco (e mesmo ignorado), porque tais direitos estavam dispersos no amplíssimo conceito de “ordem pública”.

Resta saber quais são os parâmetros para aferir a “dignidade humana” em uma carta rogatória ou em uma ação de homologação de sentença estrangeira. Há três modelos possíveis: i) o da *lex fori*; ii) o da *lex causae*; e o iii) universalista, ou da interpretação internacionalista.

O modelo da *lex fori* consiste em aferir a dignidade humana segundo a visão de direitos humanos do Estado do foro. Esse modelo é o mais acessível ao intérprete e tem ainda a seu favor o seu uso tradicional como conteúdo da cláusula de “ordem pública”. Porém, há o evidente risco de xenofobia e chauvinismo jurídico, que pode ameaçar a tolerância e a diversidade almejadas pelo direito internacional privado. O intérprete pode ser tentado a exigir a reprodução na íntegra de todo o arcabouço nacional sobre “ampla defesa”, “contraditório”, “assistência jurídica gratuita”, entre outros temas que impactam os direitos humanos e a dignidade humana, o que inviabiliza, obviamente, a cooperação jurídica internacional e, no caso, a homologação de sentenças estrangeiras. Como bem sintetiza Abade (2013, p. 7), adaptando Caetano Veloso à cooperação jurídica internacional, “Narciso acha feio o que não é espelho”²⁰.

Em precedente antigo do STF, debateu-se justamente – por expressa provocação do MPF (atuando como *custos legis*) – a ausência de fundamentação na

19 Sobre a abertura do conceito de ordem pública, para abarcar garantias processuais em precedentes do STJ (após a edição da Emenda Constitucional – EC nº 45/2004), ver Knijnik (2008).

20 Trecho da música *Sampa*.

sentença estrangeira, o que contraria o modelo brasileiro de devido processo legal. Porém, o STF deferiu a homologação invocando o velho juízo de delibação, decidindo que não cabia analisar a estrutura da sentença estrangeira considerados o CPC e a Constituição nacionais²¹.

Já o modelo da *lex causae* consiste na aceitação da formatação da dignidade humana e dos consequentes direitos humanos de acordo com a concepção do Estado do qual a carta rogatória ou sentença estrangeira emanam. Há, de um lado, grande confiança no ordenamento estrangeiro e, consequentemente, um incremento da cooperação jurídica internacional. Essa confiança pode estar, inclusive, embasada na existência consolidada do regime democrático e protetor de direitos humanos no Estado estrangeiro. Contudo, mesmo Estados democráticos podem desprestigiar direitos ou vivenciar momentos de pânico. Essa “cegueira deliberada” do Estado do foro pode prejudicar, em um caso concreto, determinada faceta da dignidade humana.

Por fim, defendo o modelo *universalista* ou modelo da interpretação internacionalista, que busca aferir a dignidade humana e o conteúdo de direitos protegidos segundo parâmetros internacionais, aferidos do intenso cipoal de decisões de órgãos internacionais de direitos humanos. Esse modelo é o que mais se aproxima da essência de tolerância e diversidade do direito internacional privado, disciplina que tem sua *alma mater* na possibilidade de uso de regras distintas das regras locais. Por sua vez, o modelo universalista também atende ao próprio desenho contemporâneo da dignidade humana, que não é mais localista, e, sim, internacional²².

Um exemplo do impacto da adoção de determinado modelo de aferição da “dignidade humana” e da consequente revisão de mérito de uma sentença estrangeira ocorreu no julgamento no STJ, em 2010, da homologação de sentença estrangeira proferida pelo Judiciário da Federação Russa, que versava sobre a declaração de nulidade de cláusula de estatuto social, referente à utilização da marca da vodka russa Stolichnaya. Em suas contestações, as interessadas no indeferimento da homologação da sentença russa alegaram ofensa à ordem pública brasileira, em especial por realizar i) desapropriação sem o pagamento da respectiva indenização, além de desrespeito; e ii) os princípios da boa-fé, da segurança jurídica, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

21 SE nº 4.590/EU. Relator ministro Marco Aurélio. DJ de 1º/7/1992.

22 Sobre a evolução histórica da proteção internacional dos direitos humanos, ver Carvalho Ramos (2024). Sobre o desenvolvimento dos requisitos da carta rogatória, ver Carvalho Ramos (2025b, p. 534 e seguintes).

Esse julgamento é anterior à alteração do RISTJ, não tendo sido acolhida a alegação de ofensa aos princípios da segurança jurídica, da boa-fé e do contraditório, porque, de acordo com a jurisprudência do STF e do próprio STJ, o ato homologatório da sentença estrangeira restringe-se à análise de seus requisitos formais (juízo de delibação). Porém, mesmo com essa escusa tradicional (o juízo de delibação não admite essa revisão de mérito), o ministro relator Fernando Gonçalves fez constar em seu voto que a sentença russa já havia sido considerada válida pela CEDH, ocasião em que não foi detectada qualquer violação à Convenção Europeia de Direitos Humanos. Assim, de modo pioneiro, houve certa aproximação em direção ao modelo universalista²³.

5 ESTUDO DE CASO: AS CARTAS ROGATÓRIAS PASSIVAS E A PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE POR NÃO PAGAMENTO DA PENA DE MULTA

5.1 A pena privativa de liberdade imposta por não pagamento da pena de multa: a posição do MPF

O Brasil recebe diversos pedidos veiculados em carta rogatória oriundos de Estados estrangeiros solicitando a intimação de réus residentes ou domiciliados no Brasil referente a condenações a penas de multa em processos criminais estrangeiros, nos quais consta a expressa possibilidade de conversão em pena privativa de liberdade, caso não seja a multa criminal paga no prazo acordado. Há casos nos quais a carta rogatória passiva tem como objeto a notificação da própria conversão, caso já tenha existido o inadimplemento da pena de multa.

Por exemplo, na Carta Rogatória nº 20.082/Portugal, a Justiça portuguesa (Tribunal Judicial da Comarca de Faro – Juízo Local Criminal – Juiz 3), com base na Convenção de Auxílio Judiciário em Matéria Penal entre os Estados-membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (promulgada pelo Decreto nº 8.833/1916), requereu a intimação pessoal do réu acerca da decisão judicial proferida nos autos de processo penal no qual foi condenado pela prática dos crimes de condução de veículo a motor sem habilitação legal e de desobediência. Ao réu foi imposta a conversão da pena de multa não paga, no montante de € 320, em 53 dias de prisão subsidiária, nos termos do disposto nos art. 49, do Código Penal, e 491, do Código de Processo Penal (CPP).

23 SRJ. Sentença Estrangeira Contestada nº 269. Relator ministro Fernando Gonçalves, Corte Especial. Julgamento em: 3/3/2010. DJe de 10/6/2010.

Na Carta Rogatória nº 20.125/Portugal, a Justiça portuguesa (Tribunal Judicial da Comarca do Porto) solicitou a intimação pessoal da ré, condenada pela prática dos crimes de injúria e difamação, à pena de multa no valor de € 2.000. Como o pagamento não foi feito, e atendendo ao disposto no art. 49, nº 1 do Código Penal português, fixou-se em 166 dias a pena de prisão subsidiária.

Já na Carta Rogatória nº 20.219/Portugal, a Justiça portuguesa (Tribunal Judicial da Comarca dos Açores) solicitou que se procedesse à intimação pessoal de um indivíduo condenado para tomar ciência da conversão da sanção de multa não paga em pena de 145 dias de prisão subsidiária. Registre-se que, na decisão que converteu a pena de multa em detenção, a autoridade judicial estrangeira assinala que ainda é possível obstar o cumprimento da medida com o pagamento da pena pecuniária.

A conversão da multa criminal não paga em pena privativa de liberdade representa a *poverty penalty* (punição à pobreza ou punições aos pobres), que é hoje considerada ofensiva à proteção internacional dos direitos humanos. Tal conversão já foi utilizada no Brasil (mesmo após a CF/1988) até a edição da Lei nº 9.268/1996, não subsistindo dada a nova redação do art. 51 do Código Penal.

Como visto acima, um dos usos possíveis da “dignidade humana” está no limite da ação estatal. No caso, o Brasil, como Estado requerido, encontra-se impedido de colaborar com a ação punitiva do Estado requerente que esteja em desacordo com a proteção internacional de direitos humanos. Tal colaboração não é desprezível: a partir da concessão do *exequatur* e com a notificação do indivíduo, completa-se o ciclo de formação do comando judicial estrangeiro. Há risco à liberdade do indivíduo e mesmo restrição à sua locomoção, pois seu nome pode ser incluído na Difusão Vermelha, da Interpol.

Além disso, a definição da “dignidade humana” como óbice à concessão do *exequatur* deve levar em consideração a interpretação internacionalista (e universal) dos direitos humanos. Dessa forma, a discussão sobre as chamadas *poverty penalties* (punições à pobreza ou punições aos pobres) deve estar em consonância com a proteção internacional dos direitos humanos.

Nessa linha, em 2012, o Conselho de Direitos Humanos da ONU adotou os Princípios Orientadores sobre Pobreza Extrema e Direitos Humanos por consenso, por meio de sua Resolução nº 21/2011, que expressamente estabelece que:

Os Estados devem [...] revisar os procedimentos de sanções que exigem o pagamento de multas desproporcionais por

peças que vivem na pobreza, especialmente aquelas relacionadas à mendicância, uso de espaço público e fraude em benefícios sociais, e considerar a *abolição de penas de prisão para o não pagamento de multas por aqueles que não têm condições de pagar*²⁴.

Logo, a proibição da conversão da pena de multa criminal não paga em pena privativa de liberdade é hoje parte de *standard* internacional de direitos humanos, devendo ser seguida pelo Brasil.

Seguindo esse raciocínio, o MPF (por meio da Assest, da qual o subscritor deste artigo é um dos integrantes) manifestou-se pela denegação do *exequatur* para notificar a parte interessada, com a subsequente devolução dos autos à Justiça rogante, por intermédio da autoridade central nesses dois casos e em outros similares.

5.2 A posição da presidência do STJ e da Corte Especial (agravo interposto pelo MPF)

Nos anos de 2024 e 2025, a Presidência do STJ rechaçou os pareceres do MPF que apontavam a necessidade de denegação de *exequatur* em cartas rogatórias passivas oriundas de jurisdições estrangeiras que notificavam indivíduos acerca de sentenças penais prevendo a conversão da pena de multa não paga em pena privativa de liberdade. Tal conversão é vedada no ordenamento jurídico brasileiro e condenada por órgãos internacionais como uma forma de “punição da pobreza”.

No caso da Carta Rogatória nº 20.219/Portugal, na qual a conversão já havia sido determinada, a Presidência do STJ, em decisão monocrática de 5/3/2025, decidiu que:

Inicialmente, a diligência pretendida pela Justiça rogante não envolve o cumprimento de nenhuma ordem de prisão nem mesmo de execução da pena privativa substitutiva da pena pecuniária. Na realidade, cuida-se de carta rogatória puramente notificatória, nos termos da promoção da Procuradoria da República, que requereu a conversão da pena de multa. Nessa perspectiva, é crucial que a parte interessada tome ciência dos termos e atos do processo para que possa exercer a ga-

24 Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/EPoverty/GuidingPrinciplesinPortuguese.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2025.

rantia da ampla defesa e, se for o caso, impugnar o mérito do requerimento formulado na Justiça rogante²⁵.

Interposto agravo regimental pelo MPF, a Corte Especial do STJ manteve o entendimento, seguindo o voto do ministro-presidente²⁶.

Percebe-se que a centralidade da fundamentação a favor da concessão do *exequatur* está baseada na natureza meramente informativa da carta rogatória, que “não envolve o cumprimento de nenhuma ordem de prisão” e até mesmo permitiria a impugnação do mérito no futuro.

Contudo, essa abordagem desconsidera que a concessão do *exequatur* – mesmo quando voltada à mera notificação – não é neutra quanto aos efeitos jurídicos da decisão estrangeira. A intimação judicial promovida por meio de carta rogatória é etapa necessária para que a sentença estrangeira produza efeitos jurídicos válidos, inclusive no plano internacional (por exemplo, para fins de Difusão Vermelha, da Interpol, processos de extradição ou persecução penal transnacional).

Ad terrorem, seguindo o mesmo raciocínio de que a carta rogatória não envolve o cumprimento de pena criminal, o Brasil deveria dar o *exequatur* também à carta rogatória que notifique o indivíduo de sua condenação à pena de lapidação ou a outro tratamento cruel ou desumano. Notificar a parte sobre uma decisão que prevê, ainda que condicionalmente, a privação de liberdade em razão de inadimplemento pecuniário, significa legitimar formalmente essa prática perante o Estado brasileiro, o que afronta compromissos constitucionais e internacionais assumidos pelo país.

O RISTJ é explícito ao prever que a concessão do *exequatur* deve observar a ordem pública e a dignidade da pessoa humana. Interpretar esse requisito de forma estritamente formal, como se a intimação fosse um ato isolado e inócuo, ignora os efeitos concretos da cooperação internacional em matéria penal e sua interdependência com os valores fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro.

25 Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=202401082884. Acesso em: 14 maio 2025.

26 A título exemplificativo, houve a propositura de agravo pelo MPF contra a concessão de *exequatur* nas seguintes cartas rogatórias: 20.219 (desprovido; STJ, Corte Especial, relator ministro Herman Benjamin, sessão virtual de 2/4/2025 a 8/4/2025); 20.048 (desprovido; STJ, Corte Especial, relator ministro Herman Benjamin, sessão virtual de 2/4/2025 a 8/4/2025); 20.202 (desprovido; STJ, Corte Especial, relator ministro Herman Benjamin, sessão virtual de 20/3/2025 a 26/3/2025); e 20.082 (desprovido; STJ, Corte Especial, relator ministro Herman Benjamin, sessão virtual de 20/3/2025 a 26/3/2025).

Desde a Lei nº 9.268/1996, o sistema jurídico nacional não admite mais a conversão da pena de multa em pena privativa de liberdade, tendo reformulado o art. 51 do Código Penal para que a multa se converta em dívida de valor, sujeita à execução fiscal, e não em reclusão. O entendimento jurisprudencial brasileiro atual é uníssono ao rejeitar a imposição de prisão por incapacidade financeira, à luz do princípio da dignidade da pessoa humana (Brasil, 1988, art. 1º, III) e da vedação à prisão por dívida (Brasil, 1988, art. 5º, LXVII).

Mais do que isso, a prática de converter multas em prisão tem sido denunciada por organismos internacionais como uma forma de *punishment for poverty*. A própria ONU já classificou essa conduta como uma forma de criminalização da pobreza, que aprofunda desigualdades estruturais e viola o direito à igualdade material no acesso à justiça penal. Essa concepção está alinhada aos compromissos internacionais do Brasil, que vedam sanções penais baseadas na condição socioeconômica do réu.

Conforme destacado em parecer do MPF, a possibilidade de conversão da multa em prisão, mesmo que apenas potencial ou suspensa, representa grave ameaça aos direitos fundamentais. Ainda que a decisão estrangeira não tenha sido, no momento da notificação, executada, a sua efetivação em outro contexto internacional – com base na cooperação brasileira – legitima a prática vedada e a consolida como elemento válido da persecução penal.

Generalizando a situação, a concessão do *exequatur* não pode ser divorciada do conteúdo da decisão a ser comunicada. Quando esse conteúdo revela violação manifesta a princípios fundamentais – como a dignidade da pessoa humana, a proporcionalidade da sanção penal e a vedação da criminalização da pobreza –, impõe-se a recusa à cooperação, mesmo quando formulada sob a forma de mera intimação.

O *exequatur* não pode ser convertido em instrumento de chancela indireta a práticas punitivas incompatíveis com o Estado democrático de direito. Cabe, portanto, ao STJ – guardião da constitucionalidade infraconstitucional – zelar pela coerência do sistema jurídico nacional com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e pela integridade de seus valores fundamentais.

6 CONCLUSÃO

A concessão do *exequatur* a carta rogatória estrangeira que notifica um indivíduo no Brasil acerca de sentença penal estrangeira com previsão de conversão da pena de multa em pena privativa de liberdade — ou que comunica a efetiva conversão, já com a fixação dos dias de prisão — configura manifesta afronta à dignidade da pessoa humana, princípio fundante da ordem constitucional brasileira e vetor hermenêutico obrigatório na análise dos pedidos de cooperação jurídica internacional. Tal medida, ao sancionar a incapacidade econômica como fundamento para o encarceramento, transgride o núcleo essencial dos direitos fundamentais e compromete a conformidade da atuação jurisdicional brasileira com os parâmetros internacionais de proteção da pessoa humana.

Ainda que o pedido se restrinja à mera intimação (e não ao cumprimento da pena de prisão), tal ato viabiliza a eficácia da decisão estrangeira e legítima, sob o manto da formalidade cooperacional, práticas incompatíveis com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

A prática da prisão por inadimplemento de multa penal — já abandonada no direito brasileiro — é compreendida na proteção internacional de direitos humanos como uma forma contemporânea de “punição da pobreza”, violando o princípio da igualdade material e representando uma forma de discriminação socioeconômica. Autorizar a sua notificação no território nacional, mesmo sem execução imediata, é colaborar com a perpetuação de práticas punitivas seletivas e regressivas, inconciliáveis com os valores do Estado democrático de direito.

A introdução, pelo RISTJ, do respeito à dignidade humana como critério específico e autônomo para a concessão do *exequatur* impõe ao julgador a análise substancial da compatibilidade da decisão estrangeira com os direitos fundamentais. Essa cláusula deve ser interpretada conforme os parâmetros internacionais de proteção aos direitos humanos, em chave universalista, e não limitada pela deferência formal ao ordenamento jurídico estrangeiro.

Conclui-se, portanto, que o *exequatur* deve ser recusado nos casos em que a carta rogatória, ainda que sob a roupagem de simples notificação, consubstancia instrumento de legitimação indireta de medidas penais que violam direitos fundamentais. Somente assim será possível preservar a integridade dos compromissos internacionais do Brasil, bem como a eficácia normativa do princípio da dignidade humana no direito interno e na cooperação jurídica internacional.

REFERÊNCIAS

ABADE, Denise Neves. Cooperação judiciária internacional. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE COOPERAÇÃO JUDICIÁRIA E COMBATE À LAVAGEM DE DINHEIRO, 2002, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Ajufe, 2002. p. 107-121.

ABADE, Denise Neves. Persecução penal contemporânea dos crimes de colarinho branco: os crimes contra o sistema financeiro nacional e a assistência legal internacional. *In*: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan (org.). **Crimes contra o sistema financeiro nacional**: 20 anos da Lei nº 7.492/1986. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 129-172.

ABADE, Denise Neves. **Direitos fundamentais e cooperação jurídica internacional**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

CARVALHO RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

CARVALHO RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2025a.

CARVALHO RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direito internacional privado**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2025b.

GEIGER, Rudolf. Legal assistance between States in criminal matters. *In*: BERNHARDT, Rudolf (ed.). **Encyclopedia of public international law**. v. III. Amsterdam; Nova York: North Holland Publishing Co, 1992. p. 201-209.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Tradução de Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2007.

KNIJNIK, Danilo. Reconhecimento da sentença estrangeira e tutela da ordem pública processual pelo juiz do foro; ou a verificação, pelo STJ, do “modo de ser” do processo estrangeiro. **Revista de Processo**, v. 156, São Paulo, p. 1-9, fev. 2008.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos. Garantia do tratamento paritário das partes. *In*: TUCCI, José Rogério Cruz e. (org.). **Garantias constitucionais do processo civil**:

homenagem aos 10 anos da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 91-131.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

YARSHELL, Flávio. **Curso de direito processual civil**. São Paulo: Marcial Pons, 2014.



8

A Transnacionalidade dos Crimes Cometidos em Meio Cibernético: um Olhar sobre a Cooperação Jurídica Internacional com Portugal

A TRANSNACIONALIDADE DOS CRIMES COMETIDOS EM MEIO CIBERNÉTICO: UM OLHAR SOBRE A COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL COM PORTUGAL

Lidiane Miris S. Veloso Aguiar¹
Tiago Santos Farias²

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a expansão do uso da internet e das redes sociais e a popularização dos *smartphones*, que garante o acesso às redes e às plataformas de mensagens instantâneas de maneira fácil e rápida e em qualquer lugar, transformou radicalmente as interações humanas, o que aproximou indivíduos de diferentes partes do mundo e criou um espaço globalizado de comunicação que permite conectar-se, compartilhar informações, constituir novas relações e efetuar pagamentos de forma imediata.

Contudo, o mesmo ambiente digital que ampliou as possibilidades de conexão tem se mostrado também um terreno fértil para a disseminação de desinformação, bem como para a ampla exposição de dados pessoais. Essas informações, muitas vezes coletadas sem o devido controle, vêm sendo exploradas por empresas, governos e, especialmente, por agentes criminosos, que se valem das vulnerabilidades do ciberespaço para fins ilícitos.

Daí o surgimento de novas formas de criminalidade, caracterizadas por sua natureza transnacional e pela complexidade inerente à volatilidade das provas digitais. Tais características desafiam os sistemas tradicionais de justiça penal, evidenciando a necessidade de ferramentas de cooperação internacional ágeis e eficazes, capazes de viabilizar a persecução penal dos crimes e a obtenção de provas em jurisdições estrangeiras.

Entre as práticas ilícitas que têm surgido como novas formas de criminalidade transnacional, destacam-se os chamados “estelionatos românticos”, os conhecidos

¹ Assessora jurídica da Secretaria de Cooperação Internacional; graduada em direito pela Faculdade Milton Campos; e pós-graduada em cooperação jurídica internacional pela Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU).

² Assessor-chefe jurídico da Secretaria de Cooperação Internacional; graduado em direito pelo Centro Universitário de Brasília; e especialista em globalização, justiça e segurança humana pela ESMPU em conjunto com a Ruhr-Universität de Bochum, na Alemanha.

“golpe dos nudes” e “golpe do falso parente”, modalidades de fraude que exploram a confiança e a vulnerabilidade emocional de vítimas no ambiente cibernético.

Esses crimes, frequentemente perpetrados por redes organizadas que operam além das fronteiras nacionais, não apenas ilustram a sofisticação dos métodos utilizados pelos criminosos e a vulnerabilidade de diversos tipos de vítimas que, muitas vezes, são pessoas bem instruídas e cientes das mazelas que podem advir do uso da internet por indivíduos mal-intencionados; mas também expõem as limitações das atuais estruturas legais e investigativas diante de um cenário global em constante mutação.

O ambiente digital, caracterizado pela comunicação instantânea e ausência de barreiras físicas, tem favorecido a atuação de agentes criminosos. Estes exploram situações de vulnerabilidade emocional e social para aplicar golpes de rápida execução e alto impacto.

A dinâmica acelerada desse espaço digital compromete a percepção de tempo e espaço das vítimas, induz a uma falsa sensação de segurança e de insuspeição diante de um relato que parece mesmo plausível, levando-as a crer que estão se conectando e conversando com quem se pensa interagir de verdade, alguém com quem já mantém uma relação de confiança preestabelecida (suposto filho, amigo, parente próximo), ou alguém com quem, ainda que se tenha iniciado um relacionamento virtual recente, já se considera muito próximo e acima de qualquer suspeita. É uma falsa sensação que encobre como que com uma cortina de fumaça a verdadeira face do criminoso.

Ainda que essa fachada persista por poucos minutos, é tempo suficiente para que nesse ambiente sejam praticados diversos tipos de delitos e em número ainda imensurável, especialmente esses que nos deparamos cotidianamente nos últimos anos de atuação na Secretaria de Cooperação Internacional da Procuradoria-Geral da República (SCI/PGR), e com os quais já nos surpreendemos pela expressividade com que se destacam num cenário de uma cooperação internacional tão consolidada, como a estabelecida com Portugal.

Desse modo, este artigo aborda os crimes cibernéticos transnacionais, especialmente o estelionato romântico, “golpe dos nudes” e “golpe do falso parente”, no contexto da cooperação jurídica internacional entre Brasil e Portugal a partir da experiência dos autores na SCI/PGR.

2 COOPERAÇÃO BRASIL-PORTUGAL

No contexto da cooperação internacional, Brasil e Portugal mantêm uma relação intensa e, em números, bastante expressiva³, impulsionada por fatores históricos e culturais, além do compartilhamento da língua, que constitui fator crucial para a redução do tempo empregado nas traduções e consequente tempo total de tramitação do pedido.

Nesse ponto, salientamos que a identidade de idioma entre esses países facilita não só a cooperação, mas igualmente a ação dos criminosos, visto que indivíduos portugueses se tornam “alvos mais fáceis” de criminosos brasileiros que cooptam suas vítimas pela internet e precisam ter com elas conversações que, muito provavelmente, não demonstrariam tanta verossimilhança se não mantidas na mesma língua. É, por óbvio, um fator facilitador da atuação criminosa, mas que também suscita um número elevado de pedidos de cooperação que são tramitados entre os países.

A cooperação internacional entre Brasil e Portugal se mostra efetiva e célere também e especialmente por ser Portugal o país para o qual a PGR do Brasil atua como autoridade central tanto para o Tratado de Auxílio Mútuo em Matéria Penal de 1994, internalizado no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 1.320/1994, quanto para os pedidos baseados na Convenção de Auxílio Judiciário em Matéria Penal entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP (Brasil, 1994). Essa cooperação incorporada à legislação pátria pelo Decreto nº 8.833/2016 substituiu o acordo bilateral com Portugal (Brasil, 2016). A atuação do Brasil como autoridade central agiliza a tramitação de documentos e o esclarecimento de dúvidas, acelerando e melhorando a qualidade da colaboração.

Dados do Sistema Único do Ministério Público Federal (MPF) e consolidados no sítio da Secretaria de Cooperação Internacional revelam a expressividade dessa cooperação entre Brasil e Portugal. Entre 1º/1/2022 e 31/12/2024, foram recebidos

3 Considerando os procedimentos de cooperação internacional autuados pela SCI/PGR entre 1º/10/2019 e 30/9/2021, Portugal liderou o ranking dos países requerentes, com 337 solicitações, conforme Relatório de Gestão da SCI/PGR 2019-2021. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/dados-da-atuacao/assessoria-administrativa/relatorio-de-gestao/docs/relatorio-de-gestao-sci-out-2019-a-set-2021-com-anexos-v2.pdf>. Ainda conforme os procedimentos de cooperação internacional autuados pela SCI/PGR entre 1º/10/2021 e 30/9/2023, Portugal também se mostrou como o país que mais solicitou ao Brasil, com 403 pedidos, segundo Relatório de Gestão da SCI/PGR 2021-2023. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/dados-da-atuacao/assessoria-administrativa/relatorio-de-gestao/docs/relatorio-sci-final-2021-2023.pdf>. No período entre 1º/1/2024 e 31/12/2024, foram recebidas 224 solicitações de Portugal, o que representou 39,44% dos pedidos passivos autuados na SCI/PGR no referido ano, conforme dados disponíveis em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/dados-da-atuacao/assessoria-administrativa/dados-estatisticos/pcis-instaurados/relatorios-mensais-pcis-instaurados/dados-de-pcis-inst-coop-passiva-jan-a-dez-2024.pdf>.

pela SCI/PGR 633 pedidos de assistência formulados pelas autoridades portuguesas competentes. Portugal tem consistentemente liderado o *ranking* dos países requerentes de cooperação jurídica internacional ao Brasil⁴. Em contrapartida, nesse mesmo período, o Brasil formulou e tramitou, por intermédio da SCI/PGR, 93 pedidos ativos de assistência jurídica internacional endereçados às autoridades portuguesas. Esse dado demonstra que, no contexto da cooperação com Portugal, o Brasil atende um número muito superior de pedidos de cooperação do que os envia.

Nesse mesmo período, 121 pedidos oriundos de Portugal foram relacionados especificamente a crimes identificados como “burla informática”, fraude informática ou extorsão cometida por meio de aplicativos de celular e/ou redes sociais, nos quais as autoridades portuguesas solicitaram o cumprimento de medidas necessárias à instrução de investigações ou processos em curso naquele país.

3 MODALIDADES CRIMINOSAS E MODO DE ATUAÇÃO

Em grande parte dos casos de extorsão, especialmente nos chamados “golpes dos nudes”, observa-se um padrão de atuação criminosa bastante similar: inicia-se com um contato a uma potencial vítima, geralmente um homem de meia-idade ou idoso, a princípio por meio de redes sociais e depois passando às conversas em aplicativos de mensagens instantâneas, como WhatsApp ou Telegram.

Em geral, uma mulher de aparência jovem e sedutora incentiva a troca de mensagens e de fotografias de caráter sexual. Em seguida, outra pessoa se apresenta como pai ou parente da jovem, alegando que esta seria menor de idade e acusando a vítima do golpe de pedofilia.

Para evitar uma denúncia formal à polícia, o suposto pai ou parente exige transferências em dinheiro. Frequentemente, mesmo após receber os valores, o criminoso continua a extorquir a vítima, argumentando a necessidade de tratamento psicológico para a filha, ou mesmo para cobrir despesas com o seu funeral, tendo em vista ter a vítima se suicidado em razão do ocorrido. Em algumas ocasiões, há ainda um contato adicional de alguém que se identifica como policial ou delegado, utilizando, por vezes, fotos e nomes reais (obtidos de redes sociais) e até mesmo reproduzindo brasões oficiais para conferir credibilidade à ameaça.

4 Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/dados-da-atuacao/assessoria-administrativa/dados-estatisticos/pcis-instaurados>. Este é o somatório dos números indicados no período compreendido entre 1º/1/2022 e 31/12/2024.

Por sua vez, o estelionato romântico, também conhecido como golpe do amor ou fraude sentimental, é uma forma de fraude que explora a vulnerabilidade emocional de indivíduos em busca de relacionamentos amorosos para obter vantagens financeiras. Os criminosos, utilizando-se de perfis falsos em redes sociais, aplicativos de namoro ou mesmo contatos por e-mail, constroem relacionamentos virtuais intensos e rápidos, conquistando a confiança e o afeto da vítima para, posteriormente, solicitar dinheiro sob pretextos diversos.

Os estelionatários românticos são mestres na arte da manipulação emocional. Eles criam personalidades *online* bastante atraentes e convincentes, muitas vezes utilizando-se de fotos de outras pessoas e inventando histórias de vida elaboradas, que mantêm a atenção das vítimas e os deixam acima de qualquer suspeita. O contato inicial costuma ser marcado por demonstrações intensas de interesse, elogios constantes e uma rápida declaração de sentimentos profundos, o chamado “love bombing”. O objetivo é criar um laço emocional forte e fazer com que a vítima se sinta especial e amada em um curto período de tempo.

Após estabelecerem essa conexão emocional, os golpistas começam a apresentar “problemas” ou “emergências” que exigem ajuda financeira urgente. As desculpas são variadas: dificuldades financeiras repentinas, contas médicas urgentes, problemas com viagens, investimentos arriscados que precisam de um aporte, ou até mesmo a necessidade de vir ao encontro da vítima, mas sem recursos para a viagem, além da regular desculpa do insucesso ao acessar suas plataformas pessoais de pagamento. A pressão emocional é constante, e a vítima, sentindo-se envolvida e confiando no parceiro virtual, muitas vezes cede aos pedidos de dinheiro, realizando transferências bancárias ou enviando presentes de valor.

Com o tempo, as quantias solicitadas tendem a aumentar, e as desculpas se tornam mais elaboradas. O golpista pode prometer reembolsar o dinheiro assim que a situação se resolver, mas isso raramente acontece. Encontros presenciais são sempre adiados sob alguma justificativa plausível, e o relacionamento permanece estritamente virtual. Em muitos casos, o criminoso isola a vítima, dificultando o contato com amigos e familiares que poderiam alertá-la sobre o golpe.

Um outro esquema que tem se tornado frequente nas solicitações de assistência tramitadas entre Brasil e Portugal pela SCI/PGR demonstra uma ação criminosa cujas etapas ocorrem em diferentes países – estando criminoso e vítima em localidades distintas, e envolvendo plataformas *online* de comércio ou serviços de pagamento.

O esquema fraudulento inicia-se, portanto, com a aquisição de um *gift card*, uma espécie de “vale-presente”, pelo criminoso em *sites* hospedados no exterior – que operam na revenda de ofertas de jogos e outros itens digitais com uso de chaves de resgate. Muitas vezes, o *gift card* constitui-se de um cupom de criptomoedas pré-pago a ser utilizado em alguma plataforma de negociações de criptoativos.

Em seguida, o golpista contata a vítima, residente em Portugal, simulando ser um parente em situação de necessidade. A vítima, induzida pela falsa relação de parentesco, efetua uma transferência de valores por meio de serviços de empresas de pagamento, utilizando os dados bancários indicados pelo criminoso. A compra do *gift card* é então liquidada em portais brasileiros de compensação. Concluída a transação, o *gift card* é entregue ao criminoso.

Tais esquemas foram objeto de um grande número de investigações iniciadas em Portugal, visto que a maior parte das vítimas lá residem e comunicaram às autoridades portuguesas competentes a respeito.

Constata-se que, quando se fala em crimes de estelionato e extorsão cometidos em meio cibernético, os números reais parecem imprecisos, encobertos pela relutância das vítimas em levar ao conhecimento das autoridades o ocorrido. Muitas vezes, o silêncio é motivado pela vergonha que acompanha a admissão de terem sido enganadas, um sentimento que se intensifica diante da perspectiva de expor publicamente sua vulnerabilidade.

Em diversos casos, a relutância em denunciar decorre do receio de exposição e da percepção de julgamento social, o que contribui para a subnotificação desses crimes e dificuldade de atuação das autoridades competentes.

Apesar disso, no expressivo número de casos levados a conhecimento das autoridades portuguesas, identificou-se que os números de *internet protocol* (IP) – usuários de redes sociais ou números de telefones associados às condutas criminosas – eram de cidadãos brasileiros ou residentes no Brasil, o que gerou a necessidade de estabelecer a respectiva cooperação internacional para a sua identificação e confirmação das transferências realizadas.

4 MECANISMOS E FERRAMENTAS DE COOPERAÇÃO

Como é sabido, a cooperação jurídica internacional é regulada pelos tratados de cooperação jurídica internacional, pelas disposições da legislação interna e também pelo princípio da reciprocidade.

A reciprocidade significa que um Estado concede assistência jurídica a outro sob a expectativa de que este último fará o mesmo em situações análogas no futuro. Trata-se de um compromisso mútuo de colaboração. O Estado requerente se compromete a oferecer ao Estado requerido o mesmo tratamento em casos semelhantes, observando suas próprias leis e princípios.

No caso de Portugal, como dito, a assistência é baseada na já mencionada Convenção de Auxílio Judiciário em Matéria Penal entre os Estados Membros da CPLP e, ainda, na Convenção sobre o Crime Cibernético (Convenção de Budapeste), instrumento internacional amplamente reconhecido no combate a crimes praticados por meio da internet (Brasil, 2023b). Ambas estabelecem fundamentos e pressupostos para cada um dos pedidos de cooperação tramitados entre seus respectivos países.

A SCI atua nos casos em que o pedido de cooperação tramita pelo veículo do auxílio direto, ou seja, aquele empregado sempre que a diligência rogada não se destine à execução de uma decisão estrangeira no Brasil e não esteja sujeita ao juízo de delibação (*exequatur*) do Superior Tribunal de Justiça (STJ), mas, pelo contrário, deva passar por uma análise de mérito a ser realizada pela autoridade competente no Estado requerido e, sendo caso de medida a ser submetida à reserva de jurisdição, dê ensejo a uma decisão judicial interna.

Em relação ao veículo da carta rogatória, trata-se de instrumento definitivamente menos dispendioso, mais moderno, célere e aberto de cooperação, especialmente no que diz respeito à amplitude das medidas que podem constituir o seu objeto.

As solicitações mais comumente enviadas ao Brasil, na forma de auxílio direto e no âmbito das fraudes virtuais, objetivaram identificar usuários da internet e beneficiários de transações bancárias, ouvir investigados e testemunhas, e realizar a quebra de sigilo bancário destinada a apurar as movimentações financeiras. Além das usuais medidas de comunicação processual próprias do processo penal português, quais sejam, a constituição do investigado como arguido e a tomada de seu *Termo de Identidade e Residência*.

No caso dos pedidos que envolvem medidas de caráter mais invasivo, mitigando direitos fundamentais, é exigida uma narrativa dos fatos que possibilite melhor compreensão por parte das autoridades brasileiras que produzirão uma decisão interna hábil a determinar a autoria dos fatos. Ou seja, para que possa ser executado no Brasil, é necessário que o pedido cooperacional esteja instruído com uma narrativa coerente e o mais completa possível dos fatos, de modo a auxiliar na fundamentação fática e jurídica do pedido a ser apresentado em juízo pelo Minis-

tério Público Federal, o que muitas vezes incluirá os *prints* de tela das conversas mantidas e fotografias trocadas com os envolvidos por quem foram contatadas e extorquidas as vítimas no país estrangeiro.

Essa necessidade decorre não só das disposições constantes da convenção constante da Convenção da CPLP (art. 4º), mas também da lógica da cooperação jurídica internacional de que as medidas solicitadas são realizadas de acordo com a legislação do Estado requerido.

Dessa forma, caso o pedido não tenha sido instruído com as informações necessárias para validar, pela narrativa dos fatos apresentada, presença de indícios razoáveis de autoria ou participação, será preciso que as autoridades requerentes promovam sua complementação ou adequação, a fim de possibilitar o exaurimento das medidas de quebra de sigilo bancário no Brasil.

Por sua vez, sabendo-se que ao Ministério Público é assegurado o acesso a dados bancários não sigilosos, para o fim de instruir procedimentos investigatórios de natureza penal e civil, independentemente de autorização judicial, as autoridades brasileiras a cargo da execução de tais pedidos podem expedir ofício diretamente à empresa de serviços de pagamento identificada, a fim de determinar o fornecimento dos dados cadastrais (nome, CPF, e-mail, número de celular, data de nascimento e endereço) dos beneficiários das transferências constantes dos pedidos transmitidos pelas autoridades estrangeiras, e também solicitar que a empresa informe se existem extratos de conta para o referido beneficiário no período em relação ao qual se apuram os fatos. Em caso afirmativo, é solicitada a autorização judicial de acesso aos extratos.

Conforme reiteradamente observado nos pedidos exauridos, dos dados apresentados pela empresa, já é possível constatar os beneficiários das referidas transações de outras empresas de processamento de meio de pagamento de transações ou que atuam no mercado internacional para venda de produtos digitais, como uma espécie de mercado digital, ou de intermediários utilizados como “laranjas” para ocultar a verdadeira identidade dos reais beneficiários da transação.

4.1 **Ofícios especiais de cooperação internacional**

No tocante à execução dos pedidos por auxílio direto, a Secretaria de Cooperação Internacional da Procuradoria-Geral da República, ao receber as inúmeras solicitações de assistência jurídica mútua de Portugal, autua procedimentos de

cooperação internacional e promove sua distribuição aos órgãos especiais de cooperação jurídica internacional.

Esses órgãos, criados pela Portaria PGR/MPF nº 554/2022 (Brasil, 2022) e atualmente em um total de 11, são responsáveis, em âmbito nacional, pela execução dos pedidos de auxílio em matéria penal de atribuição do MPF, garantindo especialização na matéria e, assim, mais efetividade e celeridade no cumprimento das solicitações de assistência.

Além dos evidentes ganhos em termos de tempo despendido na execução e eficácia no cumprimento dos pedidos passivos de assistência jurídica internacional, a atuação concentrada e coordenada das autoridades brasileiras a cargo da execução desses pedidos envolvendo crimes de estelionato e extorsão cometidos pelas redes sociais ou aplicativos de celular permitiu identificar que, em muitos casos, os mesmos indivíduos localizados no Brasil atuavam como “laranjas” em diferentes modalidades de golpes virtuais, o que, à primeira vista, poderia facilitar sua identificação.

No cumprimento das medidas investigativas solicitadas por Portugal, como afastamento de sigilo bancário e oitiva dos arguidos, verificou-se que diversos suspeitos cederam suas contas bancárias para o recebimento dos valores obtidos ilícitamente, sendo que, em muitos casos, mulheres eram cooptadas por terceiros – inclusive por meio de redes sociais – para viabilizar essa movimentação financeira em território brasileiro.

Diante disso, o desafio de apurar a autoria criminosa é ainda mais significativo, dado que esses indivíduos são usados como intermediários ou beneficiários econômicos das transações fraudulentas. Esses “laranjas” podem dificultar a identificação dos reais infratores, pois muitas vezes não possuem ligação direta com a prática criminosa, mas sim com a movimentação financeira resultante dela e os rastros financeiros podem ser intencionalmente obscurecidos.

4.2 Preservação de provas e a Rede 24/7

No enfrentamento à criminalidade cibernética, a preservação tempestiva de provas digitais é medida essencial para o sucesso das investigações e a responsabilização dos autores. Diferentemente dos delitos tradicionais, os vestígios dos crimes cibernéticos são, em regra, voláteis, passíveis de rápida modificação, exclusão ou disseminação. Endereços IP, registros de acesso, comunicações eletrônicas e movimentações financeiras *online*, por exemplo, podem ser apagados

ou alterados em questão de minutos, especialmente quando armazenados por provedores sediados em diferentes jurisdições. Assim, qualquer atraso na adoção de medidas de preservação pode comprometer de maneira irreversível a eficácia da persecução penal.

Nesse contexto, destaca-se a importância da Rede 24/7 instituída pela Convenção de Budapeste. Essa rede consiste em pontos de contato nacionais disponíveis 24 horas por dia, sete dias por semana, aptos a receber e dar seguimento imediato a pedidos de preservação de dados eletrônicos. Ainda que não substitua os mecanismos formais de cooperação jurídica internacional, essa ferramenta viabiliza respostas ágeis em momentos críticos da investigação, funcionando como uma ponte inicial entre os Estados para garantir que as evidências digitais sejam resguardadas até que os pedidos formais possam ser processados pelas vias diplomáticas e judiciais apropriadas.

Nos casos das fraudes pela internet, objeto deste artigo, verificamos que a utilização da Rede 24/7 tem se mostrado especialmente valiosa, visto que as investigações envolvem múltiplos países e demandam ações urgentes a fim de evitar a perda de provas.

No Brasil, o papel de ponto de contato da Rede 24/7 é exercido pelo Departamento de Polícia Federal, por meio da Direção de Combate a Crimes Cibernéticos (DCiber), e sua atuação pode ser requerida pelos membros do MPF com o auxílio da Secretaria de Cooperação Internacional da PGR.

4.3 Compartilhamento de provas

A atuação do MPF, por meio da SCI e dos ofícios especiais em cooperação internacional, também permitiu identificar a existência de investigações conduzidas no Brasil de fatos semelhantes àqueles narrados pelas autoridades portuguesas nos pedidos de assistência jurídica encaminhados.

Segundo noticiado na imprensa, a Polícia Civil do estado do Rio Grande do Sul prendeu preventivamente, durante operação realizada no dia 6 de setembro de 2024, 28 pessoas por suposto envolvimento em um esquema de golpe dos nudes. De acordo com o noticiado, a investigação indicaria que a organização criminosa lesou em R\$ 700 mil mais de 500 pessoas em um mês, dentro e fora do estado, além de pessoas em outros países, como Alemanha, Portugal e Jamaica (Golpe [...], 2024).

A partir dessa informação, é possível requerer às autoridades portuguesas permissão para compartilhar os elementos de provas obtidos nas citadas investigações lá conduzidas, bem como outras que sejam identificadas, relativas à extorsão sexual, com a sistemática antes descrita, com o Ministério Público do estado do Rio Grande do Sul e com o Ministério Público Federal, a fim de subsidiar as investigações em curso no Brasil e novas apurações focadas nos delitos de extorsão, organização criminosa e lavagem de ativos.

Essa necessidade de autorização por parte das autoridades portuguesas decorre do princípio da especialidade, que é um dos pilares fundamentais que regem a cooperação jurídica internacional, especialmente em matéria penal, como extradição e outras formas de assistência mútua. Essencialmente, este princípio estabelece que o Estado requerente da cooperação só pode utilizar as provas, as informações ou a pessoa transferida para os fins específicos para os quais a cooperação foi solicitada e concedida.

Do mesmo modo, o Estado que presta o auxílio não pode utilizar as informações constantes do pedido de cooperação estrangeiro ou as provas colhidas a partir deste, sem autorização das autoridades competentes que solicitaram a assistência jurídica mútua.

4.4 Equipes conjuntas de investigação

O expressivo número de pedidos de cooperação relacionados aos casos aqui narrados, a presença de vítimas especialmente em Portugal e de suspeitos em território brasileiro, e o possível envolvimento de organizações criminosas dedicadas à aplicação desses golpes podem ensejar a constituição de equipes conjuntas de investigação (ECIs).

As ECIs, previstas especialmente na Convenção das Nações Unidas contra a criminalidade organizada transnacional, representam um importante mecanismo de cooperação jurídica internacional em matéria penal (Brasil, 2004). Elas consistem em equipes formadas por autoridades competentes de dois ou mais Estados, com o objetivo de conduzir investigações criminais coordenadas em casos que envolvam a jurisdição de múltiplos países. Essa ferramenta visa superar os desafios impostos pela criminalidade transnacional, facilitando a coleta de provas, a identificação de suspeitos e a efetivação da justiça.

Elas são estabelecidas por meio de acordos bilaterais ou multilaterais entre os Estados envolvidos, ou, em alguns casos, por decisões de autoridades com-

petentes e operam sob um quadro jurídico que define a composição da equipe, a duração da investigação, a distribuição de tarefas, a troca de informações e a admissibilidade das provas coletadas.

Sua utilidade é especialmente demonstrada quando evidências cruciais para a investigação se encontram em território estrangeiro e a obtenção dessas provas por meio de mecanismos tradicionais de cooperação (como cartas rogatórias ou pedidos de auxílio mútuo) pode ser demorada ou ineficaz.

4.5 Transferência de procedimentos ou processos penais

É igualmente viável que as autoridades brasileiras competentes assumam a investigação e a persecução penal iniciada em Portugal diante dos cidadãos brasileiros pela suposta prática desses crimes, visto que por expressa disposição constitucional (Brasil, 1988, art. 5º, LI), não é permitida a extradição de nacionais brasileiros.

Essa medida é instrumentalizada pelo instituto da transferência de processo ou transferência da investigação, caso as autoridades portuguesas não vislumbrem linha investigativa frutífera naquele país a partir das informações colhidas e prestadas pelas autoridades brasileiras no cumprimento dos pedidos passivos enviados ao Brasil e oficializem esse instrumento de cooperação.

Ela tem fundamento no art. 5º, nº 1, da Convenção de Extradição entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (Brasil, 2013), pois o princípio *aut dedere au iudicare* – extradite ou processe –, impõe aos Estados o compromisso de extraditar ou, não sendo viável, perseguir criminalmente o autor do delito em sua própria jurisdição.

Disposição semelhante está presente no art. 22, nº 3, da Convenção de Budapeste, de modo que expressa o dever de cooperação dos Estados na repressão de delitos que ofendem bens jurídicos de interesse comum à comunidade internacional.

Ademais, a legislação brasileira prevê, no art. 7º, II, do Código Penal, a extraterritorialidade da lei penal. O referido dispositivo estabelece que ficam sujeitos à lei penal brasileira, embora cometidos no estrangeiro, os crimes praticados por brasileiro, desde que estejam satisfeitas as seguintes condições (§2º): a) entrar o agente no território nacional; b) ser o fato punível também no país em que foi praticado (dupla tipicidade); c) estar o crime incluído entre aqueles pelos quais a lei brasileira autoriza a extradição; d) não ter sido o agente absolvido no estrangeiro

ou não ter aí cumprido a pena; e) não ter sido o agente perdoado no estrangeiro ou, por outro motivo, não estar extinta a punibilidade, segundo a lei mais favorável (Brasil, 1940).

No tocante à competência interna, entendemos que as transferências de procedimentos criminais ao Brasil encaixam-se nas hipóteses previstas nos incisos III, IV e X do art. 109 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), competindo à Justiça Federal o seu julgamento, já que este é um tema de cooperação internacional. Este é o entendimento da Secretaria de Cooperação Internacional da PGR, confirmado pela 2ª Câmara de Coordenação e Revisão (CCR) do MPF, em seu Voto nº 8.437/2014⁵ e de julgados do Supremo Tribunal Federal (STF)⁶. Além disso, tratando-se de criminalidade cibernética transnacional, não há dúvidas quanto à competência federal para apuração desses delitos.

Já a competência territorial é definida de acordo com o art. 88 do Código de Processo Penal, cabendo ao juízo da capital do Estado onde por último residuiu o acusado (se este nunca tiver residido no Brasil, será competente o juízo da capital da República) o julgamento do processo transferido ao Brasil.

5 Ministério Público Federal. 2ª Câmara de Coordenação e Revisão. "Ementa do voto: procedimento administrativo. Cooperação jurídica internacional. transferência de procedimento penal. Homicídio praticado em território estrangeiro por brasileiro. Revisão de declínio (Enunciado nº 32). Crime praticado contra interesse da União. Atribuição do Ministério Público Federal.

1. Procedimento administrativo que tem por objeto expediente recebido do Ministério Público português que busca a transferência às autoridades Judiciárias brasileiras de procedimento criminal instaurado contra nacional brasileiro para apurar a prática do crime de homicídio (Brasil, 1940, art. 121), supostamente cometido em Portugal.

2. A Procuradoria da República em Goiás promoveu o declínio de atribuições ao Ministério Público Estadual.

3. Remessa à 2ª Câmara para fins do Enunciado nº 32 da 2ª CCR.

4. A responsabilidade pela observância do princípio *aut dedere aut iudicare* (*extraditare vel iudicare*) é da União, pois é a República Federativa do Brasil quem tem personalidade de direito internacional público.

5. No Brasil, todos os casos de cooperação passiva são de competência federal, à luz do art. 105 c/c o art. 109, X, CF/1988, que dá aos juízes federais a tarefa de executar rogatórias recebidas pelo Brasil, após a chancela do STJ. O procedimento de transferência de procedimento criminal é uma forma de cooperação penal passiva e equipara-se às rogatórias passivas quanto à atribuição e competência.

6. Além disso, o processo penal contra um cidadão brasileiro que não tenha sido extraditado em função de sua nacionalidade (Brasil, 1988, art. 5º, LI) é uma causa referente à nacionalidade, o que faz valer a competência da Justiça Federal, com base no art. 109, X, CF/1988.

7. Não homologação do declínio de atribuições e designação de outro membro do Ministério Público Federal para prosseguir na persecução penal.

6 Ementa: agravo regimental no recurso extraordinário. Crime praticado por brasileiro no exterior. Homicídio triplamente qualificado, ocultação de cadáver e roubo. Cooperação jurídica internacional que atrai o interesse da União. Fixada a competência da justiça federal nos termos do art. 109, III, da Constituição Federal. Agravo regimental a que se nega provimento. 1. Em se tratando de cooperação internacional em que o Estado brasileiro se compromete a promover o julgamento criminal de indivíduo cuja extradição é inviável em função de sua nacionalidade, exsurge o interesse da União, o que atrai a competência da Justiça Federal para o processamento e julgamento da ação penal, conforme preceitua o art. 109, III, da Constituição Federal. 2. No caso dos autos, trata-se de imputação da prática dos crimes de homicídio triplamente qualificado, ocultação de cadáver e roubo, praticados por brasileiro em território português. Diante desse cenário, faz-se imperiosa a incidência do art. 5º, 1, da Convenção de Extradicação entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, promulgada pelo Decreto nº 7.935/2013. 3. Agravo Regimental a que se nega provimento (RE 1270585 AgR. Relator: ministro Alexandre de Moraes. Julgado em: 31 ago. 2020. DJe-223, 8 set. 2020).

5 CONCLUSÃO

A análise da transnacionalidade dos crimes de estelionato romântico, dos “golpes dos nudes e do falso parente”, evidencia a complexidade crescente da criminalidade cibernética e os limites das estruturas tradicionais de justiça penal diante de práticas que se desenvolvem em um ambiente digital descentralizado e transfronteiriço.

A facilidade com que os criminosos operam, explorando a confiança e a vulnerabilidade emocional de vítimas *online*, demonstra a urgência de se intensificar os mecanismos para o enfrentamento dessas novas formas de criminalidade.

Do mesmo modo, a volatilidade das provas digitais e a dificuldade de rastrear, identificar e responsabilizar os autores desses delitos exigem uma abordagem coordenada e eficiente entre as diferentes jurisdições envolvidas, a fim de adotar a melhor estratégia possível para garantir a efetividade da persecução penal e a proteção das vítimas.

Enfatizamos, pois, a importância da cooperação jurídica internacional para superar as barreiras jurisdicionais e combater eficazmente a ação das organizações criminosas transnacionais. Mediante o compartilhamento rápido e eficaz de informações e provas e da implementação das mais amplas formas de cooperação será possível viabilizar ações conjuntas com o fim de desarticular as redes criminosas e garantir a aplicação da lei e o acesso à justiça, mesmo quando os infratores operam em diferentes países.

Ademais, a cooperação internacional é um mecanismo de proteção dos direitos humanos das vítimas, pois oferece amparo e busca restaurar sua confiança no sistema de justiça. Ao evitar a revitimização por procedimentos burocráticos e exposição desnecessária, a cooperação se insere no contexto do Estado cooperativo, visando à realização dos direitos fundamentais e ao cumprimento do dever de cooperar diante do crescente aumento da criminalidade transnacional no ambiente cibernético.

Nesse contexto, a cooperação entre Brasil e Portugal destaca-se como exemplo positivo, beneficiando-se de laços históricos, afinidade linguística e da atuação articulada das autoridades centrais, especialmente do Ministério Público Federal brasileiro, por meio da Secretaria de Cooperação Internacional. Essa relação tem permitido avanços na obtenção de provas, na preservação de dados e, quando necessário, na transferência de procedimentos penais.

De fato, à medida que a transformação nas formas de interação, na comunicação e nas relações comerciais continua a evoluir, fazendo surgir novas facilidades e também novas condutas criminosas, serão exigidas outras reflexões éticas e adaptações constantes na forma de atuação das autoridades de persecução penal, e também, muito provavelmente, na própria legislação, para estar apta a lidar tanto com as benesses por elas proporcionadas, quanto com o mau uso desses instrumentos pelos criminosos.

Por fim, a crescente sofisticação das fraudes virtuais exige não apenas respostas reativas, mas também uma postura preventiva e coordenada entre os Estados. Somente com uma atuação conjunta e estratégica será possível enfrentar adequadamente os desafios impostos pela criminalidade cibernética transnacional e garantir o acesso à justiça em um cenário global cada vez mais interconectado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1º jan. 1940.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Congresso Nacional, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 1.320, de 30 de dezembro de 1994.** Promulga o Tratado de Auxílio Mútuo em Matéria Penal, entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Portuguesa. Brasília: Presidência da República, 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d1320.htm. Acesso em: 11 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004.** Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Brasília: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm. Acesso em: 11 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 7.935, de 19 de fevereiro de 2013.** Promulga a Convenção de Extradicação entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, firmada em Cidade da Praia, República do Cabo Verde, em 23 de novembro de 2005. Brasília: Presidência da República, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2004/decreto/d7935.htm. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 8.833/2016, de 4 de agosto de 2016.** Promulga a Convenção de Auxílio Judiciário em Matéria Penal entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, firmada pela República Federativa do Brasil, em Cidade da Praia, em 23 de novembro de 2005. Brasília: Presidência da República, 4 ago. 2016.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Relatório de Gestão da Secretaria de Cooperação Internacional da PGR: 2019-2021.** Brasília: MPF, 2021. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/dados-da-atuacao/assessoria-administrativa/relatotio-de-gestao/docs/relatorio-de-gestao-sci-out-2019-a-set-2021-com-anexos-v2.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2025.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Portaria PGR/MPF nº 554/2022.** Dispõe sobre a distribuição de ofícios especiais de cooperação jurídica internacional. Brasília: MPF, 25 jul. 2022. Disponível em: <https://biblioteca.mpf.mp.br/repositorio/items/33774b59-faa7-44ba-81e9-d340605bb6f4>. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Relatório de Gestão da Secretaria de Cooperação Internacional da PGR: 2021-2023.** Brasília: MPF, 2023a. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/dados-da-atuacao/assessoria-administrativa/relatotio-de-gestao/docs/relatorio-sci-final-2021-2023.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.491, de 12 de abril de 2023.** Promulga a Convenção sobre o Crime Cibernético, firmada pela República Federativa do Brasil, em Budapeste, em 23 de novembro de 2001. Brasília: Presidência da República, 12 abr. 2023b.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Dados estatísticos – procedimentos de cooperação internacional instaurados (passiva): jan.-dez. 2024.** Brasília: MPF, 2025. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/dados-da-atuacao/assessoria-administrativa/dados-estatisticos/pcis-instaurados/relatorios-mensais-pcis-instaurados/dados-de-pcis-inst-coop-passiva-jan-a-dez-2024.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2025.

GOLPE dos nudes: presos no RS por esquema que lesou 500 pessoas em ao menos 4 países. G1 Rio Grande do Sul, 6 set. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2024/09/06/golpe-dos-nudes-presos-no-rs-por-esquema-que-lesou-500-pessoas-em-ao-menos-4-paises.ghtml>. Acesso em: 11 abr. 2025.

The background is a solid blue color. Overlaid on this are several thin, light-yellow curved lines and dots of varying sizes. These elements are scattered across the page, with a higher concentration in the lower-left and upper-left areas, creating a sense of dynamic movement or data flow.

9 Acesso a Dados

ACESSO A DADOS¹

Melissa Garcia Blagitz de Abreu e Silva²

1 INTRODUÇÃO

O acesso a dados é atualmente o assunto que mais aflige investigadores e operadores do Direito que lidam com provas eletrônicas, de forma ampla, e crimes cibernéticos, de forma mais específica.

Provas eletrônicas, assim entendidas como aquelas armazenadas ou transmitidas por meio eletrônico (Departamento de Justiça dos Estados Unidos, 2008), têm características próprias que desafiam os conceitos tradicionais de jurisdição e acesso a evidências. Elas podem ser armazenadas em qualquer lugar, ou em lugares indeterminados³, e podem ser movidas em segundos para diferentes territórios. Se armazenadas em equipamentos conectados à Internet, podem ser *acessadas* de qualquer lugar do mundo, independentemente do local de efetiva armazenagem física.

Meios tradicionais de acesso a provas, inclusive cooperação internacional, não atendem a todas as exigências e peculiaridades das provas eletrônicas. Em razão disso, legislações nacionais e internacionais têm tentado apresentar mecanismos alternativos, sempre tendo em mente o caráter muitas vezes transnacional das provas eletrônicas.

Neste artigo, pretende-se descrever o panorama atual e comparar as legislações vigentes no Brasil, na Europa e nos Estados Unidos, além das previsões em instrumentos internacionais.

¹ Texto extraído de: Brasil. Ministério Público Federal (MPF). 2ª Câmara de Coordenação e Revisão. **Roteiro de Atuação: crimes cibernéticos e provas eletrônicas**. 4. ed. Brasília: MPF, 2021..

² Procuradora da República e membro do Grupo de Atuação Especial no Combate aos Crimes Cibernéticos e aos Crimes Praticados mediante o Uso de Tecnologias de Informação (GACCTI).

³ Como aquelas armazenadas em redes de navegação anônima, como TOR, e aquelas armazenadas e acessadas através de *content delivery networks*. Mais detalhes em: en.wikipedia.org/wiki/Content_delivery_network.

2 CRITÉRIOS DE FIXAÇÃO DE JURISDIÇÃO SOBRE A PROVA

2.1 Territorial

Tradicionalmente, o conceito de jurisdição, caracterizado pelo poder de legislar, adjudicar e executar decisões, está intimamente ligado à noção de soberania e de território. Tem jurisdição sobre determinado território o ente soberano que sobre ele pode legislar, decidir conflitos, aplicar a lei e executar as decisões.

Às provas físicas, que possuem existência tangível, se aplica o critério territorial: terá jurisdição sobre elas a autoridade do território onde elas existem fisicamente, pois esta autoridade tem *acesso* às provas em seu território (Bassiouni, 2013)⁴.

Com o surgimento das provas eletrônicas, o critério territorial tentou ser inicialmente aplicado a elas, com jurisdição sobre a prova à autoridade do território onde ela estivesse fisicamente armazenada. Entretanto, com o advento da Internet e a possibilidade de se alterar o local de armazenagem da prova com um simples comando, o critério territorial puro deixou de ser adequado: àqueles que buscam evitar acesso à prova, basta modificar seu local de armazenagem sucessivas vezes, sempre que a autoridade local estiver prestes a apreendê-la⁵. Outros critérios, então, passaram a ser considerados.

2.2 Controle

Diante da evidente inadequação do critério puramente territorial para a definição da jurisdição sobre provas, legisladores passaram a buscar critérios alternativos que podem ou não ser aliados ao critério territorial para a fixação da jurisdição sobre determinada prova. O critério de controle estabelece que terá jurisdição sobre a prova o Estado que possuir jurisdição sobre a entidade que controla o acesso à prova.

⁴ É o que está presente na doutrina mais abalizada em Assistência Jurídica Internacional, em matéria criminal. Conferir: "This is when the courts of one state address a request to those of another state for judicial assistance evidence. The courts then transmit the oral or tangible evidence to the requesting court, certifying that the evidence has been secured in accordance with the legal requirements of the requested state".

⁵ Nesse sentido, conferir trecho do texto de autoria do Ministério da Justiça americano: Promoting Public Safety, Privacy, and the Rule of Law Around the World: the purpose and impact of the CLOUD Act. 04/2019. p. 3: "Moreover, because many CSPs move data among data storage centers in various countries, and split up data into different pieces stored in different locations, it can be difficult both for governments and for the CSPs themselves to know where relevant data is located at any point in time for purposes of sending and fulfilling MLAT requests". Disponível em: www.justice.gov/opa/press-release/file/1153446/download. Acesso em: 12 dez. 2020.

Como exposto, uma das características da prova eletrônica é o fato de poder ser acessada de qualquer lugar do mundo, independentemente do local em que está fisicamente armazenada. Esse acesso, em regra, é efetivado por meio de pessoa física ou jurídica que possui controle sobre a prova. Assim, seguindo o critério de controle, se o Estado possuir jurisdição sobre a pessoa que controla a prova, terá também jurisdição sobre ela.

Esse critério, embora mais adequado à prova eletrônica, apresenta igualmente desafios. Ele permite que um Estado tenha jurisdição sobre a prova controlada por pessoa em seu território, ou sobre a qual tem jurisdição, mesmo que essa prova se refira a fatos e pessoas em outro território e ali tenha sido coletada. De outro lado, não permite ao Estado ter acesso a dados de seus cidadãos coletados em seu território se a empresa controladora não estiver sob sua jurisdição.

Ademais, esse critério é fonte de inúmeras discussões sobre o que é ter jurisdição sobre a controladora; se a escolha sobre qual(is) filial(ais) ou sede ou o local em que estão os servidores da controladora dos dados cabe à empresa ou pode ser inferido com base em outros critérios; e se o fato de ela prestar serviço em um país ou nele colher informações já é suficiente para se submeter à legislação desse país e às ordens diretas do Judiciário nacional.

2.3 Efeitos do serviço

O terceiro critério mais adotado para a definição da jurisdição é dos efeitos do serviço⁶. Segundo este, um Estado terá jurisdição sobre a prova se ela tiver sido coletada em seu território, por empresa que ali presta serviços, ainda que ali não esteja formalmente estabelecida ou não esteja, de outro modo, submetida a sua jurisdição.

Entretanto, o simples oferecimento do serviço via Internet não é suficiente para a fixação da jurisdição. Do contrário, qualquer Estado poderia ter jurisdição sobre

6 A teoria dos efeitos, mesmo em condutas realizadas no exterior, tem previsão legal no Brasil. Veja a Lei nº 12.529/2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) e tem a seguinte previsão em seu art. 2º: “[...] DA TERRITORIALIDADE Art. 2º Aplica-se esta Lei, sem prejuízo de convenções e tratados de que seja signatário o Brasil, às práticas cometidas no todo ou em parte no território nacional ou que nele produzam ou possam produzir efeitos. §1º Reputa-se domiciliada no território nacional a empresa estrangeira que opere ou tenha no Brasil filial, agência, sucursal, escritório, estabelecimento, agente ou representante. §2º A empresa estrangeira será notificada e intimada de todos os atos processuais previstos nesta Lei, independentemente de procuração ou de disposição contratual ou estatutária, na pessoa do agente ou representante ou pessoa responsável por sua filial, agência, sucursal, estabelecimento ou escritório instalado no Brasil.[...]”.

qualquer serviço, já que, em razão da natureza global da rede, em regra, todos eles são oferecidos a todos os países.

Para evitar a jurisdição de qualquer Estado sobre tudo, o critério dos efeitos do serviço exige que ele seja especialmente direcionado aos cidadãos daquele Estado, seja por ser apresentado na linguagem local, seja porque aceita pagamentos em moeda local, seja porque oferece serviços dirigidos à realidade local.

Esse critério permite que os Estados tenham acesso aos dados coletados em seu território pelas empresas que ali prestam serviço. Por outro lado, os questionamentos são inúmeros, já que, por razões econômicas ou interesses outros, as empresas querem prestar o serviço, lucrar, mas não se submeter às leis locais. Escolhem, por muitas vezes, jurisdição que lhe é mais favorável para dizer que ali está a controladora dos dados, sobretudo para evitar que tenham que controlar conteúdo. Como o serviço é virtual, a desnecessidade de ter um grande complexo físico no país favorece o argumento, prejudicando o controle pelas autoridades nacionais, seja em questões de segurança pública, seja em questões de tratamento de dados coletados.

As legislações nacionais e internacionais têm se debruçado sobre os três critérios mencionados, além de outros, na definição de um modelo de fixação de jurisdição para provas eletrônicas e serviços prestados pela Internet.

Nenhum desses critérios, porém, é aplicado de maneira isolada. Em regra, o que tem se visto é uma combinação de fatores, geralmente ligando-se o critério territorial a mais um, de controle ou de efeitos do serviço, de modo que a jurisdição de um Estado se restrinja à prova coletada em seu território e controlada por empresa ali estabelecida ou que ali presta serviços.

3 CRITÉRIOS ADOTADOS NO EXTERIOR

3.1 Estados Unidos (CLOUD Act)

Até 2018, a legislação norte-americana não possuía regras específicas para definir a jurisdição sobre provas eletrônicas. De forma geral, no entanto, adotava-se o critério territorial, permitindo-se o acesso direto a provas que estavam fisicamente armazenadas em território norte-americano e que poderiam ali ser objeto de busca e apreensão.

Esse panorama foi alterado com o caso *Microsoft Irlanda* (Estados Unidos, 2016), no qual a Microsoft, empresa sediada nos Estados Unidos, se recusou a entregar dados de conteúdo armazenados na Irlanda a autoridades norte-americanas sem pedido de cooperação internacional, e com a posterior aprovação do chamado Cloud Act, em 2018.

O Cloud Act emendou o título 18 do Código dos Estados Unidos para, entre outras alterações, introduzir o § 2.713, que determina que provedores de comunicação eletrônica ou serviço informatizado remoto devem atender às ordens legalmente expedidas pelas autoridades locais para a apresentação de dados sob sua posse, custódia ou controle, independentemente da localização física desses dados⁷.

Em outras palavras, com a alteração, os Estados Unidos passaram a adotar o critério de controle para o acesso a dados, permitindo que suas autoridades possam requisitar diretamente dados controlados por empresas sediadas ou submetidas, de alguma forma, à jurisdição norte-americana, ainda que estes dados estejam fisicamente armazenados em outro país.

Ressalta-se o entendimento do Departamento de Justiça americano sobre o que possibilita o exercício da jurisdição sobre a empresa:

Personal jurisdiction is most readily established when a company is located in the United States. Whether a foreign company located outside the United States but providing services in the United States has sufficient contacts with the United States to be subject to U.S. jurisdiction is a fact-specific inquiry turning on the nature, quantity, and quality of the company's contacts with the United States. The more a company has purposefully directed its conduct into the United States, the more likely a court will find the company is subject to U.S. jurisdiction. U.S. courts applying this analysis in civil matters involving websites, for example, have focused on how interactive a site is with customers in their jurisdiction, considering factors like the function and mechanics of the website, any specific promotion to customers, solicitation of business through the site,

⁷ *In verbis*: "A provider of electronic communication service or remote computing service shall comply with the obligations of this chapter to preserve, backup, or disclose the contents of a wire or electronic communication and any record or other information pertaining to a customer or subscriber within such provider's possession, custody, or control, regardless of whether such communication, record, or other information is located within or outside of the United States". Disponível em: www.congress.gov/bills/115th-congress/house-bill/4943/text. Acesso em: 15 dez. 2020.

and actual usage by customers. Other countries apply similar principles in assessing their personal jurisdiction over foreign companies, sometimes in ways that are more expansive than is permitted under U.S. law. (Estados Unidos da América, 2020)

3.2 Europa (GDPR e E-evidence)

A União Europeia, também tendo dificuldades para permitir o rápido e efetivo acesso a dados e provas eletrônicas indispensáveis a investigações criminais, adotou caminho distinto, privilegiando o critério dos efeitos do serviço aliado ao critério territorial.

No entanto, a primeira grande legislação que lidou com o tema não foi de natureza criminal, mas sim sobre proteção de dados. O *General Data Protection Rules [GDPR – Regulation (EU) 2016/679]* estabeleceu de forma clara, em seu art. 3º, que:

1. O presente regulamento aplica-se ao tratamento de dados pessoais efetuado no contexto das atividades de um estabelecimento de um responsável pelo tratamento ou de um subcontratante situado no território da União, independentemente de o tratamento ocorrer dentro ou fora da União.
2. O presente regulamento aplica-se ao tratamento de dados pessoais de titulares residentes no território da União, efetuado por um responsável pelo tratamento ou subcontratante não estabelecido na União, quando as atividades de tratamento estejam relacionadas com:
 - a) A oferta de bens ou serviços a esses titulares de dados na União, independentemente da exigência de os titulares dos dados procederem a um pagamento; ou
 - b) O controlo do seu comportamento, desde que esse comportamento tenha lugar na União.
3. O presente regulamento aplica-se ao tratamento de dados pessoais por um responsável pelo tratamento estabelecido não na União, mas num lugar em que se aplique o direito de um Estado-Membro por força do direito internacional público. (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2016).

Para fins de proteção de dados, o regulamento europeu deve ser aplicado a todo tratamento de dados pessoais, ainda que realizado por pessoa que não esteja em território europeu, desde que se refira a residentes europeus e que (i) o

serviço seja ofertado a europeus; ou (ii) monitore o comportamento de europeus dentro do território da União.

Trata-se, assim, de aplicação do critério de efeitos do serviço para estender a vigência da lei de proteção de dados para além das fronteiras da União Europeia, alcançando empresas que ali prestam serviços, mas que não estão, de outra forma, submetidas à jurisdição dos países europeus.

O mesmo critério de efeitos do serviço está proposto no projeto de resolução sobre Requisições e Preservação de Provas Eletrônicas no âmbito da União Europeia, em tramitação no Parlamento Europeu⁸, conhecido como *E-evidence*. Ainda em discussão, caso aprovada, a resolução permitirá às autoridades europeias o acesso direto a dados colhidos por empresas que prestam serviços em território europeu, independentemente da nacionalidade da empresa ou do local de efetiva armazenagem dos dados. Portanto, a União Europeia fez a clara opção pelo critério de efeitos do serviço.

3.3 Convenção de Budapeste

A Convenção de Budapeste, melhor analisada no capítulo 5. *Convenção de Budapeste: Convenção do Cibercrime do Conselho da Europa (ETS 185)* contém dois artigos que tratam do acesso transfronteiriço a provas eletrônicas, isto é, o acesso a dados e provas armazenados fora do território do país requisitante, sem a necessidade de pedido de cooperação internacional.

O primeiro deles, art. 32, disciplina de forma expressa o acesso transfronteiriço a dados⁹. Deixando de lado o critério puramente territorial, a Convenção estabelece que um país pode validamente acessar dados armazenados ou sendo transmitidos do território de outro país, desde que: (i) esses dados estejam disponíveis

8 *European Production and Preservation Orders for electronic evidence in criminal matters – COM (2018)0225 – C8-0155/2018 – 2018/0108(COD)*. Relatório com emendas apresentado ao parlamento pode ser encontrado em: [europarl.europa.eu/doi/10.31801/CEPR.L.2018.0108](https://eur-lex.europa.eu/doi/10.31801/CEPR.L.2018.0108). O artigo 2º traz a regra de jurisdição.

9 *in verbis*:

Artigo 32º – Acesso transfronteiriço a dados informáticos armazenados, com consentimento ou quando são acessíveis ao público

Uma parte pode, sem autorização de outra parte:

a) Aceder a dados informáticos armazenados acessíveis ao público (fonte aberta), seja qual for a localização geográfica desses dados; ou
b) Aceder ou receber, através de um sistema informático situado no seu território, dados informáticos armazenados situados no território de outra Parte, se obtiver o consentimento legal e voluntário da pessoa legalmente autorizada a divulgar esses dados, através deste sistema informático.

ao público no país de onde é feito o acesso; ou (ii) em caso de dados particulares, haja permissão expressa do titular dos dados.

Esse dispositivo, ao deixar de lado o critério territorial puro, soluciona algumas questões importantes. Por exemplo, por meio dele é possível considerar como prova válida a coleta de publicação em rede social acessível em território brasileiro, mas sendo gerada a partir de dados armazenados em outro país. Também é possível que particular que mantenha conta de *e-mail* possa facultar o acesso a autoridades brasileiras sem a necessidade de pedido de cooperação direcionado ao país onde os dados referentes à conta são armazenados.

O art. 18 é o segundo artigo da Convenção que trata de acesso transfronteiriço a dados¹⁰. O parágrafo 1º permite duas possibilidades de acesso. A primeira, descrita na alínea “a”, adotando o critério territorial aliado ao critério de controle, possibilita que as autoridades dos Estados parte possam acessar todos os dados informatizados que estiverem na posse ou no controle de pessoas em seu território. A segunda, prevista na alínea “b”, adota o critério dos efeitos do serviço e permite que a parte exija daqueles que prestam serviços em seu território dados, melhor descritos no parágrafo 3º, que estejam em sua posse ou controle. Para essa hipótese, restrita aos chamados dados cadastrais, não se exige que o destinatário da ordem esteja presente no território do país requisitante, mas apenas que ali preste serviços¹¹.

¹⁰ *In verbis*:

Artigo 18º – Injunção

1. Cada Parte adotará as medidas legislativas e outras que se revelem necessárias para habilitar as suas autoridades competentes para ordenar:

a. A uma pessoa que se encontre no seu território que comunique os dados informáticos específicos, na sua posse ou sob o seu controle e armazenados num sistema informático ou num outro suporte de armazenamento de dados informáticos; e

b. A um fornecedor de serviços que preste serviços no território da Parte, que comunique os dados na sua posse ou sob o seu controle, relativos aos assinantes e respeitantes a esses serviços.

2. Os poderes e procedimentos referidos no presente artigo devem estar sujeitos aos arts. 14 e 15.

3. Para os fins do presente artigo, a expressão “dados relativos aos assinantes” designa qualquer informação, contida sob a forma de dados informáticos ou sob qualquer outra forma, detida por um fornecedor de serviços e que diga respeito aos assinantes dos seus serviços, diferentes dos dados relativos ao tráfego ou ao conteúdo e que permitam determinar:

a. O tipo de serviço de comunicação utilizado, as medidas técnicas tomadas a esse respeito e o período de serviço;

b. A identidade, a morada postal ou geográfica e o número de telefone do assinante e qualquer outro número de acesso, os dados respeitantes à faturação e ao pagamento, disponíveis com base num contrato ou acordo de serviços;

c. Qualquer outra informação sobre a localização do equipamento de comunicação, disponível com base num contrato ou acordo de serviços.

¹¹ Em março de 2017, o Comitê da Convenção (T-CY) adotou a *Guidance Note # 10*, contendo normas para a interpretação do artigo 18: rm.coe.int/16806f943e. Segundo a orientação, os Estados parte da Convenção poderão requisitar diretamente aos provedores dados cadastrais, incluindo números IP, localizados no território de outro Estados parte desde que o provedor que controla os dados preste serviços no território do requisitante e os dados se refiram a serviço prestado neste território.

Tem-se, assim, o seguinte quadro para acesso direto a provas, independentemente do local de efetiva armazenagem, sem necessidade de cooperação internacional, conforme o estipulado hoje na Convenção¹²:

- a) Dados cadastrais, metadados e de conteúdo, desde que:
 - 1) O acesso seja aberto ao público;
 - 2) O acesso seja permitido pelo usuário titular dos dados; **ou**
 - 3) Os dados sejam controlados por pessoa presente no território do país requisitante.
- b) Dados cadastrais controlados por pessoa que presta serviços no território do requisitante.

A legislação brasileira adota critérios semelhantes, mas sem distinguir entre os tipos de dados, se de conteúdo ou cadastrais.

4 CRITÉRIOS ADOTADOS NO BRASIL

4.1 Marco Civil da Internet

A Lei nº 12.965/14 (Marco Civil da Internet – MCI) disciplina o acesso a dados em seu art. 11. Determina esse dispositivo que:

Art. 11 – Em qualquer operação de coleta, armazenamento, guarda e tratamento de registros, de dados pessoais ou de comunicações por provedores de conexão e de aplicações de Internet em que pelo menos um desses atos ocorra em território nacional, deverão ser obrigatoriamente respeitados a legislação brasileira e os direitos à privacidade, à proteção dos dados pessoais e ao sigilo das comunicações privadas e dos registros.

¹² No momento em que este artigo é escrito, estão em negociação novos dispositivos, em um protocolo adicional à Convenção, que permitirão outras formas de acesso direto. Prevê-se a entrada em vigor desses dispositivos em 2021.

§1º O disposto no *caput* aplica-se aos dados coletados em território nacional e ao conteúdo das comunicações, desde que pelo menos um dos terminais esteja localizado no Brasil.

§2º O disposto no *caput* aplica-se mesmo que as atividades sejam realizadas por pessoa jurídica sediada no exterior, desde que ofereça serviço ao público brasileiro, ou pelo menos uma integrante do mesmo grupo econômico possua estabelecimento no Brasil.

§3º Os provedores de conexão e de aplicações de Internet deverão prestar, na forma da regulamentação, informações que permitam a verificação quanto ao cumprimento da legislação brasileira referente à coleta, à guarda, ao armazenamento ou ao tratamento de dados, bem como quanto ao respeito à privacidade e ao sigilo de comunicações.

§4º Decreto regulamentará o procedimento para apuração de infrações ao disposto neste artigo.

Portanto, a lei brasileira adotou uma combinação dos critérios territorial e de efeitos do serviço para estabelecer que será aplicada, isto é, haverá jurisdição brasileira sobre os dados sempre que, independentemente, do local de armazenamento:

- Os dados tenham sido coletados, armazenados, guardados ou tratados no Brasil e
- A empresa seja brasileira ou, sendo estrangeira:
 - a) Tenha no Brasil estabelecimento de um dos componentes de seu grupo econômico; ou
 - b) Oferte serviços em território brasileiro.

Há aqui, portanto, semelhança com as previsões da Convenção de Budapeste, pois também é permitido o acesso direto aos dados, isto é, sem cooperação internacional, independentemente do local onde estão fisicamente e da nacionalidade da pessoa controladora, desde que esta ofereça serviços em território brasileiro. Diferença crucial, porém, é que a legislação pátria vai além e, ao contrário do art. 18, parágrafo 1º, b, da Convenção de Budapeste, não limita esse acesso a dados cadastrais, mas o estende a qualquer tipo de dado e também ao *conteúdo* de comunicações, como determinado no *caput* do art. 11 do MCI.

Em termos práticos, isto significa que os provedores sediados no Brasil, bem como aqueles sediados no exterior, mas que mantêm no Brasil ao menos um componente de seu grupo econômico, estão sujeitos à lei brasileira, tanto para a proteção quanto para a obtenção de dados. Autoridades brasileiras, dentro dos limites previstos no MCI e nas demais leis aplicáveis, podem requisitar os dados coletados, armazenados, guardados ou tratados no Brasil, independentemente de outros fatores, sem a necessidade de formulação de pedido de cooperação internacional.

Igualmente, autoridades podem requisitar dados coletados, armazenados, guardados ou tratados no Brasil mesmo de empresas que aqui não possuem sede ou componente de grupo econômico, desde que ofereçam serviços a brasileiros. Aqui, deve ser entendido como oferecimento não a simples disponibilidade na Internet, característica intrínseca a qualquer serviço publicado na rede mundial, mas o oferecimento específico ao público brasileiro, como apresentação em língua portuguesa, preços cotados em reais, atendimento em língua portuguesa etc.

Atualmente, todos os grandes provedores se adequam à regra do art. 11 do MCI, seja porque são sediados no Brasil (p. ex., Globo, UOL), seja porque aqui possuem componente de seus grupos econômicos (p. ex., Facebook, Microsoft, Twitter, Google, Apple) ou aqui oferecem serviços dirigidos ao público brasileiro.

4.2 Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)

A Lei nº 13.709/2018, Lei Geral de Proteção de Dados, possui regra semelhante para a definição de sua incidência. Nos termos do art. 3º, as regras de proteção de dados serão aplicadas a qualquer operação de tratamento, independentemente do país onde está localizada a pessoa física ou jurídica que a realiza ou do local onde estão os dados, desde que: (i) a operação de tratamento seja feita no Brasil; (ii) a operação de tratamento tenha por objetivo a oferta ou fornecimento de bens ou serviços para indivíduos em território brasileiro; ou (iii) os dados pessoais tratados tenham sido coletados em território brasileiro.

Portanto, a proteção de dados será submetida à lei brasileira desde que os dados tenham sido coletados no Brasil, o tratamento ocorra no Brasil ou se refira a serviço oferecido no Brasil. Trata-se de previsão bem semelhante à contida no GDPR e que tem por objetivo assegurar a mais ampla proteção aos dados relacionados ao Brasil.

Aqui, da mesma forma que no citado art. 11 do MCI, adotou o legislador brasileiro o critério dos efeitos do serviço (dados coletados e serviços prestados) aliado

ao critério territorial (no Brasil), sem se ater ao local onde estão efetivamente armazenados os dados ou a nacionalidade da pessoa, física ou jurídica, responsável pelo tratamento. Mais uma vez, a lei se afasta do critério puramente territorial para se adequar às peculiaridades da prova eletrônica.

E o legislador acertou ao cumular critérios. É de se esclarecer que nem sempre a própria empresa sabe onde estão localizados. Ter vários *datacenters* é um padrão entre as *big techs*. O Google, por exemplo, colhe dados e os guarda em diversos locais espalhados pelo mundo: América do Norte (Condado de Berkeley, Carolina do Sul; Council Bluffs, Iowa; The Dalles, Oregon; Condado de Douglas, Geórgia; Henderson, Nevada; Condado de Jackson, Alabama; Lenoir, Carolina do Norte; Condado de Loudoun, Virgínia; Condado de Mayes, Oklahoma; Midlothian, Texas; Condado de Montgomery, Tennessee; New Albany, Ohio; Papillion, Nebraska); América do Sul (Quilicura, Chile); Europa (Dublin, Irlanda; Eemshaven, Holanda; Fredericia, Dinamarca; Hamina, Finlândia; Saint-Ghislain, Bélgica); e Ásia (Condado de Changhua, Taiwan; Singapura)¹³. Em cada um desses lugares, o Google pode manter as informações coletadas em seus inúmeros aplicativos e serviços de armazenamento de dados contratados. A integridade dos dados é garantida pela realização, entre outros sistemas, de cópias de segurança (redundância), pois, segundo a empresa, falhas em sistemas e aparelhos ocorrem com frequência¹⁴. Assim, é de se ver que, sendo os dados virtuais, copiá-los e guardá-los em locais diferentes do planeta (redundância geográfica) não comprometem sua integridade e, ainda, é padrão de segurança. Ademais, podem ser acessados de qualquer ponto do mundo e transferidos para qualquer outro local, não importa onde estejam armazenados.

Dados e segurança. Nós protegemos seus dados. Em vez de armazenar os dados de cada usuário em uma única máquina ou conjunto de máquinas, distribuímos todos os dados, inclusive os nossos, por muitos computadores em locais diferentes. Depois disso, agregamos e copiamos os dados em vários sistemas para evitar que haja um ponto único de falha. Como medida adicional de segurança, nomeamos esses blocos de dados de maneira aleatória, tornando-os ilegíveis ao

13 Para mais informações, ver: www.google.com/about/datacenters/locations. Acesso em: 10 dez. 2020.

14 GOOGLE. Sanjay Ghemawat, Howard Gobioff, and Shun-Tak Leung. The Google File System. "First, component failures are the norm rather than the exception. The file system consists of hundreds or even thousands of storage machines built from inexpensive commodity parts and is accessed by a comparable number of client machines. The quantity and quality of the components virtually guarantee that some are not functional at any given time and some will not recover from their current failures. We have seen problems caused by application bugs, operating system bugs, human errors, and the failures of disks, memory, connectors, networking, and power supplies. Therefore, constant monitoring, error detection, fault tolerance, and automatic recovery must be integral to the system. [...]" p. 1.

olho humano. Enquanto você trabalha, nossos servidores fazem backups automáticos dos seus dados críticos. Assim, se acontecer algum acidente, se seu computador for roubado ou se tiver uma pane, você poderá se recuperar em uma questão de segundos. Finalmente, rastreamos rigorosamente a localização e o status de cada disco rígido nos nossos data centers. Destruímos discos rígidos que chegaram ao final da vida útil por meio de um processo minucioso e em várias etapas para evitar acesso aos dados armazenados¹⁵.

A Microsoft, por sua vez, explicou, no precedente americano *Microsoft Corp. vs. United States*, a seguir detalhado, como são localizados e recolhidos os dados de seus usuários para serem entregues ao Judiciário¹⁶:

It is the responsibility of Microsoft's Global Criminal Compliance ("GCC") team to respond to a search warrant seeking stored electronic information. (C.D. Decl., ¶ 3). **Working from offices in California and Washington, the GCC team uses a database program or "tool" to collect the data.** (C.D. Decl., ¶¶ 3, 4). **Initially, a GCC team member uses the tool to determine where the data for the target account is stored and then collects the information remotely from the server where the data is located, whether in the United States or elsewhere.** (C.D. Decl., ¶¶ 5, 6) (grifos nossos).

As situações antes descritas deixam clara a necessidade de ser prevista ampla aplicação da norma para que esta seja efetiva. Lei de proteção que se restringisse a dados armazenados no Brasil simplesmente não teria eficácia prática alguma.

5 CONFLITO DE NORMAS

Do narrado, resta evidente que as legislações nacionais de diversos países, assim como os documentos internacionais sobre o assunto, têm se afastado do critério puramente territorial para a definição da jurisdição sobre provas eletrônicas. Os critérios atualmente adotados, sejam de controle, sejam de efeitos dos serviços, acabam gerando, se pensarmos tomando por base critérios geográficos es-

¹⁵ Disponível em: <https://datacenters.google/advancing-security/>. Acesso em: 10 dez. 2020.

¹⁶ In re Microsoft Corp., 15 F. Supp. 3d 466, 468 (S.D.N.Y. 2014) Disponível em: casetext.com/case/in-re-warrant-to-seize-a-certain-endashmail-account-controlled-and-maintained-by-microsoft-corp.

tabelecidos antes de ser sequer imaginada a Internet, efeitos extraterritoriais, pois muitas vezes atingem documentos eletrônicos armazenados em outros territórios e/ou mantidos por empresas que não têm presença física no país requisitante.

A aplicação frequente de critérios de fixação de jurisdição não limitados por demarcações territoriais gera, por consequência, a possibilidade de conflitos entre jurisdições. Dados armazenados no Brasil, e sobre os quais as autoridades brasileiras possuem jurisdição, nos termos do art. 11 do MCI, poderão ser de interesse e também estar sob jurisdição de autoridades portuguesas, nos termos do art. 18, I, *b*, da Convenção de Budapeste. Do mesmo modo, dados controlados por empresas norte-americanas, nos termos das previsões do Cloud Act, poderão também estar sujeitos à jurisdição brasileira quando tiverem sido coletados de cidadãos brasileiros durante a prestação de serviços direcionados a eles.

A incidência de mais de uma jurisdição sobre os dados pode gerar conflitos. Não raro, empresas que prestam serviços globalmente se veem obrigadas a apresentar informações conforme a lei de um país, ao mesmo tempo que estão impedidas de fornecer esses dados em razão das disposições da legislação de outro país, muitas vezes da sede ou da armazenagem dos dados. Tais conflitos, embora à primeira vista possam parecer inconciliáveis, são em verdade facilmente solucionados pela aplicação das regras gerais de solução de conflitos de normas.¹⁷

Algumas legislações, ao mesmo tempo que estabelecem regras de jurisdição com efeitos extraterritoriais, preveem formas de solução de conflito caso a observância de suas disposições esteja em desacordo com outras legislações igualmente incidentes na hipótese¹⁸.

Em outros casos, como nos países que adotam a *Common Law*, a análise do grau de conexão e interesse no caso concreto dos países em aparente conflito permite a solução do dilema com base no critério de razoabilidade¹⁹. A razoabi-

17 A ADC 51, de relatoria do Exmo. Ministro Gilmar Mendes, discute justamente a existência de conflito de normas entre a previsão do artigo 11 do MCI e da legislação norte-americana que, segundo os autores, impediria empresas com sede nos Estados Unidos de fornecer conteúdo de comunicações coletados de brasileiros, em território brasileiro por empresa brasileira sem a formulação de pedido de cooperação internacional. Sem adentrar na impropriedade do meio utilizado e da argumentação apresentada pelos autores, é certo que a própria Suprema Corte dos Estados Unidos reconhece e aplica análise de cortesia (*international comity*), utilizando o critério de razoabilidade para reconhecer a aplicação da lei estrangeira em detrimento da lei norte-americana quando o caso concreto possui maior conexão com outro país do que com os Estados Unidos (vide voto dissidente de Antonin Scalia em *Hartford Fire Insurance Co. v California* – 509 U.S. 764, 1993, e decisão da corte de mesma relatoria no caso *Morrison v Australia National Bank* - 561 U.S. 247, 2010).

18 A atual proposta do *E-evidence*, por exemplo, prevê em seu artigo 14 mecanismo de solução que inclui a análise da conexão do caso contrato com o país requisitante.

19 *Restatement of The Foreign Relations Law of the United States*, §403 (www.kentlaw.edu/perritt/conflicts/rest403.html). No original: "(1) Even when one of the base of jurisdiction under §402 is present, a state may not exercise jurisdiction to

lidade da aplicação da norma ao caso concreto deve ser avaliada levando em conta, entre outros fatores, (i) a extensão da conexão entre a atividade realizada e o território de determinado país; (ii) conexões, como nacionalidade e atividade econômica, entre o país e o autor da ação; (iii) a importância da atividade para o Estado; (iv) como a atividade é regulada em outros países; e (v) harmonia entre a regulação e o sistema internacional.

Sendo assim, resta evidente que, ao mesmo tempo que adotam critérios de definição de jurisdição sobre provas eletrônicas mais distantes do conceito tradicional puro de territorialidade, as legislações locais e internacionais estabelecem mecanismos de solução para os conflitos que podem surgir em razão da aplicação de normas extraterritorialmente. Esses mecanismos, de forma geral, baseiam-se em critérios de razoabilidade e buscam definir quais dos dois países em aparente conflito possuem maior conexão com o caso concreto e, portanto, têm maior interesse e maior fundamento para regulá-lo. O país com menor ligação com o caso concreto, por questões de cortesia, embora não deixe de reconhecer que possui jurisdição, deixa de aplicá-la por entender mais razoável, no caso concreto, a incidência da norma do outro país.

Nesse quadro, as disposições do art. 11 do MCI, que preveem o acesso direto a provas eletrônicas coletadas no Brasil, devem ser aplicadas mesmo quando em aparente conflito com normas de outros países. Se os fatos ocorreram no Brasil ou os dados foram coletados no Brasil por empresa que presta serviços direcionados a brasileiros, é correto que as autoridades brasileiras tenham acesso direto a esses dados, ainda que outro país possa ter sobre eles jurisdição em razão da localização dos dados ou da sede da empresa prestadora de serviços. O país da sede ou da armazenagem não tem interesse sobre dados coletados em território brasileiro e referentes a crimes cometidos por brasileiros em território brasileiro a ponto de justificar a prevalência de sua jurisdição em detrimento da brasileira.

6 CONCLUSÃO

Provas eletrônicas têm peculiaridades que impedem a aplicação dos critérios tradicionais de definição de jurisdição. Em razão disso, legislações de diversos países, bem como instrumentos internacionais, passaram a adotar critérios distintos,

prescribe law with respect to a person or activity having connections with another state when the exercise of such jurisdiction is unreasonable".

Em tradução livre: "(1) Mesmo quando há fundamento para jurisdição, nos termos do §402, um estado pode não exercer jurisdição legal sobre uma pessoa ou atividade que tenha conexão com outro estado quando o exercício de tal jurisdição não é razoável".

em especial os de efeitos do serviço e controle, para a fixação da jurisdição sobre os dados, aliados ou não ao critério territorial.

A legislação brasileira sobre a matéria, MCI e LGPD, adotou o critério de efeitos do serviço aliado ao critério territorial. Independentemente do local de armazenagem dos dados ou da sede da empresa prestadora de serviços, os dados estarão submetidos à legislação brasileira, desde que coletados no Brasil. O art. 11 do MCI permite que autoridades brasileiras tenham acesso direto, isto é, sem a formulação de pedidos de cooperação internacional, desde que os dados tenham sido coletados no Brasil e a empresa responsável preste serviços direcionados ao público brasileiro.

Eventuais conflitos entre normas que preveem regras de extraterritorialidade têm sido solucionados levando-se em conta o grau de conexão dos países com o caso concreto. Dados coletados em determinado país, ainda que armazenados ou controlados do exterior, estarão submetidos à jurisdição deste país, que tem maior interesse na disciplina dos dados coletados em seu território.

REFERÊNCIAS

BASSIOUNI, M. Cherif. **Introduction to international criminal law**. 2 ed. Boston: Martinus Nijhoff. 2013, p. 504.

CHRISTAKIS, Theodore. E-Evidence in the EU Parliament: Basic Features of Birgit Sippel's Draft Report, **European Law Blog**, 21 Jan. 2020. Disponível em: <https://www.europeanlawblog.eu/pub/e-evidence-in-the-eu-parliament-basic-features-of-birgit-sippels-draft-report/release/1>.

DOMINGOS, Fernanda Teixeira Souza; SILVA, Melissa Garcia Blagitz de Abreu. **Nota Técnica do Grupo de Apoio sobre Criminalidade Cibernética do Ministério Público Federal a propósito da ADC 51**. Brasília: 2 CCR, 2018.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. In the Matter of a Warrant to Search a Certain E-mail Account Controlled and Maintained by Microsoft Corporation, United States Court of Appeals for the Second Circuit, Docket n. 14-2985, julgado em 14 de julho de 2016.

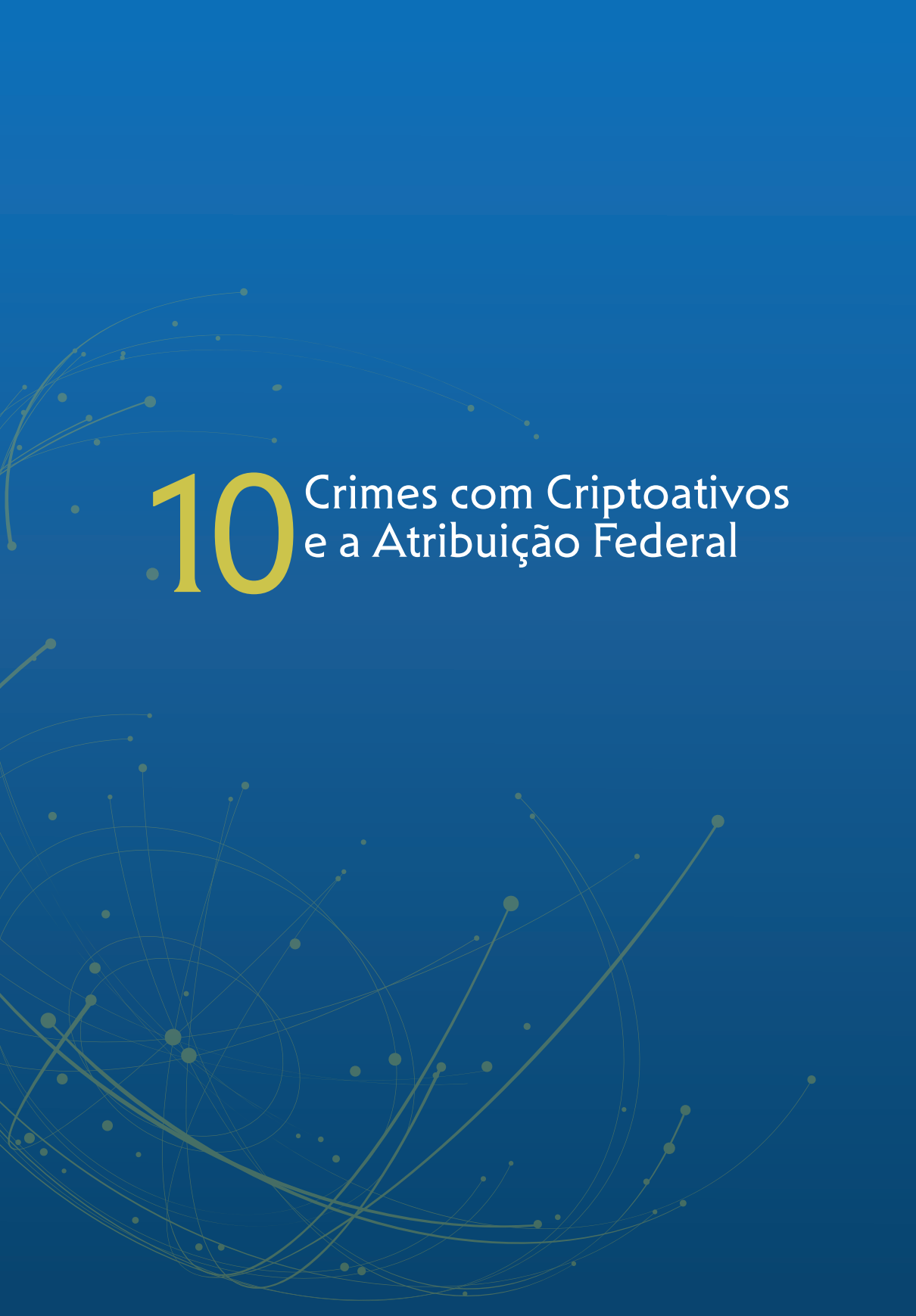
ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Promoting Public Safety, Privacy, and the Rule of Law Around the World: the purpose and impact of the CLOUD Act. 04/2019. p. 8.

Disponível em: <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/1153446/download>. Acesso em: 12 dez. 2020.

PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados**. Disponível em: eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679&from=EN#d1e1554-1-1

SILVA, Melissa Garcia Blagitz de Abreu. Internet e Jurisdição, Acesso Transfronteiriço a Dados e o Caso Microsoft Irlanda. In: REIA, Jhessica et al. **Horizonte Presente: Tecnologia e Sociedade em Debate**. Belo Horizonte: FGV Direito Rio e Caso do Direito, 2019.

SVANTESSON, Dan Jerker B. **Solving the Internet jurisdiction puzzle**. 1. ed. Oxford: University Press, 2017.

The background is a solid blue color. Overlaid on this are several abstract, light yellow or gold-colored elements. These include numerous small dots of varying sizes and several thin, curved lines that sweep across the page. Some lines are straight, while others are arcs or spirals, creating a sense of dynamic movement and connectivity. The overall aesthetic is modern and technological, fitting the theme of cryptocurrencies.

10 Crimes com Criptoativos e a Atribuição Federal

CRIMES COM CRIPTOATIVOS E A ATRIBUIÇÃO FEDERAL

Alexandre Senra¹

1 INTRODUÇÃO

A temática dos criptoativos, ou ativos virtuais, como preferiu o legislador nas Leis nºs 14.478/2022 e 14.754/2023, tem crescido em importância para o direito. E para o Ministério Público Federal (MPF) não é diferente. Basta uma breve pesquisa no Google com os termos “bitcoin e MPF” para a comprovação do que se afirma. Daí a relevância de compreendermos o assunto.

Ante a vastidão do tema, tratá-lo sempre exigirá um corte, que ora fazemos priorizando o critério de utilidade para aqueles que atuam no MPF, sobretudo com matéria penal, considerando as recentes mudanças legislativas, decorrentes principalmente da Lei nº 14.478/2022 e do Decreto nº 11.563/2023.

Tanto quanto possível, a abordagem do assunto será descritiva do cenário normativo e dos entendimentos do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão (2ª CCR) do MPF sobre a matéria.

Para isso, percorreremos o seguinte itinerário: após fixarmos a data de entrada em vigor da Lei nº 14.478/2022 e do Decreto nº 11.563/2023, que a regulamentou, pontuaremos as principais mudanças, para ao final podermos examinar como ficou, agora, a atribuição criminal do MPF na matéria.

2 A ENTRADA EM VIGOR DA LEI Nº 14.478/2022 E DO DECRETO Nº 11.563/2023

Exatamente em 20/6/2023, entraram em vigor, conjuntamente, a Lei nº 14.478/2022 e o Decreto nº 11.563/2023, publicados respectivamente em 22/12/2022 e 14/6/2023:

Art. 14. Esta Lei entra em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação oficial (Brasil, 2022).

¹ Procurador da República, coordenador do Grupo de Apoio Criptoativos do MPF. Mestre em direito pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), certificado em *blockchain* pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT); e em DeFi, NFTs e metaverso pela University of Nicosia (Unic). Crypto investigator pela Chainalysis e pela TRM Labs. Participou da primeira venda de bitcoins feita pela Justiça Federal brasileira e foi o primeiro encarregado de proteção de dados pessoais do MPF.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor em 20 de junho de 2023 (Brasil, 2023).

Art. 8º [...] § 1º A contagem do prazo para entrada em vigor das leis que estabeleçam período de vacância far-se-á com a inclusão da data da publicação e do último dia do prazo, entrando em vigor no dia subsequente à sua consumação integral. (Incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001).

§ 2º As leis que estabeleçam período de vacância deverão utilizar a cláusula ‘esta lei entra em vigor após decorridos (o número de) dias de sua publicação oficial. (Incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001) (Brasil, 1998b).

Seguindo-se o disposto no art. 8º, §1º, da Lei Complementar (LC) nº 95/1998, temos que a contagem do prazo de 180 dias, previsto no art. 14 da Lei nº 14.478/2022, iniciou-se no dia 22/12/2022 (data da publicação: 1º dia) e se encerrou no dia 19/6/2023 (último dia do prazo: 180º dia), tendo a lei entrado em vigor em 20/6/2023, dia subsequente à consumação integral do prazo.

3 O QUE MUDOU?

Estas foram as cinco mudanças que mais impactaram a atuação criminal do MPF:

- 1) Lei nº 14.478/2022, art. 10: um novo tipo legal, previsto no art. 171-A do Código Penal.
- 2) Lei nº 14.478/2022, art. 11: a equiparação a instituições financeiras das pessoas jurídicas que ofereçam serviços referentes a operações com ativos virtuais e também das pessoas naturais que o façam, mesmo que eventualmente (Lei nº 7.492/1986, art. 1º, I-A e II).
- 3) Lei nº 14.478/2022, art. 12: a ampliação das hipóteses de incidência da causa de aumento de pena prevista na Lei de “Lavagem” (Lei nº 9.613/1998, art. 1º, §4º).
- 4) Lei nº 14.478/2022, arts. 1º e 2º c/c Decreto nº 11.563/2023: a definição do Banco Central do Brasil (BCB) como ente regulador das prestadoras de serviços de ativos virtuais (PSAVs).
- 5) Lei nº 14.478/2022, art. 12: sujeição das PSAVs aos mecanismos de controle previstos nos arts. 10 e 11 da Lei de “Lavagem” (Lei nº 9.613/1998, art. 9º, parágrafo único, XIX).

Veremos cada uma dessas mudanças de forma detida. Mas adiantamos que, entre as três primeiras, pertinentes à alteração da legislação penal, nenhuma delas beneficia o réu. Aplicam-se, por conseguinte, somente para condutas criminosas posteriores a 19/6/2022, nos termos do art. 5º, XL, da Constituição Federal (CF/1988): Art. 5º (...) XL - a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu; (Brasil, 1988).

3.1 O crime do art. 171-A do Código Penal

Trata-se de tipo legal inserido no Capítulo VI (Do Estelionato e Outras Fraudes) do Título II (Dos Crimes contra o Patrimônio) da Parte Especial do Código Penal.

Art. 171-A. Organizar, gerir, ofertar ou distribuir carteiras ou intermediar operações que envolvam *ativos virtuais*, *valores mobiliários* ou *quaisquer ativos financeiros* com o fim de obter vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil ou qualquer outro meio fraudulento.

Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa (Brasil, 1940, grifo nosso).

Apesar de o estelionato ser o delito comumente mais conhecido do referido Capítulo VI, note-se que todos os artigos desse capítulo e mesmo os diversos incisos do §2º do art. 171 contam com epígrafes próprias. O novo artigo, 171-A, excepciona essa regra:

Art. 171, *caput*: Estelionato.

Art. 171, §2º: Disposição de coisa alheia como própria (inciso I); Alienação ou oneração fraudulenta de coisa própria (inciso II); Defraudação de penhor (inciso III); Fraude na entrega de coisa (inciso IV); Fraude para recebimento de indenização ou valor de seguro (inciso V); Fraude no pagamento por meio de cheque inciso VI.

Art. 171, §2º-A: Fraude eletrônica.

Art. 171, §4º: Estelionato contra idoso ou vulnerável.

Art. 171-A: *sem denominação legal*.

Art. 172: Duplicata simulada.

Art. 173. Abuso de incapazes.

Art. 174. Induzimento à especulação.

Art. 175. Fraude no comércio

Art. 176. Outras fraudes.

Art. 177. Fraudes e abusos na fundação ou administração de sociedade por ações.

Art. 178. Emissão irregular de conhecimento de depósito ou "warrant".

Art. 179. Fraude à execução (Brasil, 1940, grifo nosso).

Não há problema em se denominar a primeira das suas formas de “fraude com ativos virtuais”, “estelionato com ativos virtuais” ou da maneira que se preferir. Palavras não passam de signos linguísticos arbitrariamente instituídos e convencionalmente aceitos². O que não se deve esquecer é que essas serão designações criadas pela doutrina e não previstas pelo legislador – diferentemente das demais do capítulo.

3.2 A equiparação a instituições financeiras promovida pelo art. 1º, I-A, da Lei nº 7.429/1986

Por força do novo inciso do art. 1º da Lei nº 7.492/1986, I-A, pessoas jurídicas que ofereçam serviços referentes a operações com ativos virtuais e também pessoas naturais que o façam, mesmo que eventualmente, encontram-se equiparadas a instituições financeiras para efeito da citada lei.

Art. 1º Considera-se instituição financeira, para efeito desta lei, a pessoa jurídica de direito público ou privado, que tenha como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não, a captação, intermediação ou aplicação de recursos financeiros (Vetado) de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, ou a custódia, emissão, distribuição, negociação, intermediação ou administração de valores mobiliários.

Parágrafo único. Equipara-se à instituição financeira:

[...] I-A - a pessoa jurídica que ofereça serviços referentes a operações com ativos virtuais, inclusive intermediação, negociação ou custódia; (Incluído pela Lei nº 14.478, de 2022)

II - a pessoa natural que exerça quaisquer das atividades referidas neste artigo, ainda que de forma eventual (Brasil, 1986).

2 É de John Hospers a lição de que as palavras “são signos arbitrários [...] que se tornam signos convencionais uma vez que tenham sido adotadas pelos usuários da língua” (Hospers, 1984, p. 17, tradução nossa). No original: “*[las palabras] son signos arbitrarios [...] que se convierten en signos convencionales una vez que los han adoptado los usuarios del lenguaje*”.

A principal consequência direta é a de que controladores e administradores de PSAVs tornaram-se sujeitos ativos de uma série de crimes próprios contra o sistema financeiro nacional, nos termos do art. 25, *caput*, da Lei nº 7.429/1986: “São penalmente responsáveis, nos termos desta lei, o controlador e os administradores de instituição financeira, assim considerados os diretores, gerentes” (Brasil, 1986).

3.3 A ampliação das hipóteses de incidência da causa de aumento de pena prevista na Lei de “Lavagem” (Lei nº 9.613/1998, art. 1º, §4º)

Interpretar adequadamente a redação vigente do §4º do art. 1º da Lei nº 9.613/1998 demanda o conhecimento de sua redação anterior:

Art. 1º. Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal

[...]

§ 4º A pena será aumentada de um a dois terços, se os crimes definidos nesta Lei forem cometidos de forma reiterada ou por intermédio de organização criminosa. (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012)

§ 4º A pena será aumentada de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços) se os crimes definidos nesta Lei forem cometidos de forma reiterada, por intermédio de organização criminosa ou por meio da utilização de ativo virtual. (Redação dada pela Lei nº 14.478, de 2022) (Brasil, 1998a).

Substancialmente, mudou-se:

De	Para
“de forma reiterada ou por intermédio de organização criminosa”.	“de forma reiterada, por intermédio de organização criminosa ou por meio da utilização de ativo virtual”.

É evidente, portanto, o acréscimo de uma hipótese de incidência às outras duas que já existiam, passando a pena do crime de lavagem a ser aumentada de um terço a dois terços em três hipóteses distintas. Correto?

Queremos acreditar que sim. Todavia, não há como se negligenciar o fato de que existe agora uma ambiguidade sintática que antes não existia, relativa ao modo como as condições se relacionam.

Com a nova vírgula passamos a ter duas interpretações possíveis. Uma correta e outra errada – na nossa opinião –, mas ambas possíveis:

A pena será aumentada de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços) se os crimes definidos nesta Lei forem cometidos:	
- de forma reiterada; ou - por intermédio de organização criminosa; ou - por meio da utilização de ativo virtual.	- de forma reiterada, por intermédio de organização criminosa; ou - de forma reiterada, por meio da utilização de ativo virtual.
Interpretação correta	Interpretação errada

A propósito, essa ambiguidade era totalmente evitável. Bastava que se tivesse empregado a conjunção alternativa "ou" no lugar da vírgula, de modo que a redação atual fosse:

§ 4º A pena será aumentada de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços) se os crimes definidos nesta Lei forem cometidos *ou* de forma reiterada *ou* por intermédio de organização criminosa *ou* por meio da utilização de ativo virtual.

3.4 A definição do BCB como ente regulador das PSAVs

O ecossistema dos criptoativos nunca foi "terra de ninguém", no sentido de ser uma área completamente desregulada. Desde que o bitcoin existe³, por exemplo, subtraí-lo de outrem configura o crime de furto, ou roubo, caso haja violência ou grave ameaça (Brasil, 1940, arts. 155 e 157).

O que a Instrução Normativa (IN) nº 1.888/2019 da Receita Federal inaugura no Brasil é uma regulamentação específica do assunto, ao instituir e disciplinar "a obrigatoriedade de prestação de informações relativas às operações realizadas com criptoativos à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB)", por parte de

3 Em 31/10/2008, o pseudônimo de Satoshi Nakamoto publica o *white paper* do Sistema de Pagamento Global Não Intermediado Bitcoin, enviando o seu pdf para a *mailing list* do fórum The Cryptography (disponível em: <https://www.metzdowd.com/pipermail/cryptography/2008-October/014810.html>; acesso em: 22 out. 2024). E no dia 3/1/2009, a rede Bitcoin começa a funcionar, com a mineração do "Bloco Gênesis", bloco 0 do *blockchain* do Bitcoin (disponível em: <https://www.blockchain.com/explorer/blocks/btc/0>; acesso em: 22 out. 2024).

exchanges de criptoativos domiciliadas para fins tributários no Brasil e pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no Brasil (RFB, 2019, art. 6º, I e II).

Apenas no final de 2022, no entanto, veio a ser publicada a primeira lei brasileira que cuidou especificamente do assunto, a Lei nº 14.478/2022, comumente chamada de Marco Legal dos Criptoativos, colhendo-se da sua epígrafe um bom resumo do que ela disciplina:

Dispõe sobre diretrizes a serem observadas na prestação de serviços de ativos virtuais e na regulamentação das prestadoras de serviços de ativos virtuais; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para prever o crime de fraude com a utilização de ativos virtuais, valores mobiliários ou ativos financeiros; e altera a Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, que define crimes contra o sistema financeiro nacional, e a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre lavagem de dinheiro, para incluir as prestadoras de serviços de ativos virtuais no rol de suas disposições (Brasil, 2022).

No que ora importa, a Lei nº 14.478/2022 condicionou o funcionamento das PSAVs no país à prévia autorização de órgão ou entidade da administração pública federal (Brasil, 2022, art. 2º), responsável também por disciplinar a supervisão e o funcionamento do setor (Brasil, 2022, arts. 6º e 7º). E o Decreto nº 11.563/2023 indicou para tanto o BCB (Brasil, 2023, arts. 1º e 2º):

Art. 2º As prestadoras de serviços de ativos virtuais somente poderão funcionar no País mediante prévia autorização de órgão ou entidade da Administração Pública federal.

Art. 6º. Ato do Poder Executivo atribuirá a um ou mais órgãos ou entidades da Administração Pública federal a disciplina do funcionamento e a supervisão da prestadora de serviços de ativos virtuais.

Art. 7º. Compete ao órgão ou à entidade reguladora indicada em ato do Poder Executivo Federal:

I - autorizar funcionamento, transferência de controle, fusão, cisão e incorporação da prestadora de serviços de ativos virtuais;
II - estabelecer condições para o exercício de cargos em órgãos estatutários e contratuais em prestadora de serviços de ativos virtuais e autorizar a posse e o exercício de pessoas para cargos de administração;

III - supervisionar a prestadora de serviços de ativos virtuais e aplicar as disposições da Lei nº 13.506, de 13 de novembro de 2017, em caso de descumprimento desta Lei ou de sua regulamentação;

IV - cancelar, de ofício ou a pedido, as autorizações de que tratam os incisos I e II deste *caput*; e

V - dispor sobre as hipóteses em que as atividades ou operações de que trata o art. 5º desta Lei serão incluídas no mercado de câmbio ou em que deverão submeter-se à regulamentação de capitais brasileiros no exterior e capitais estrangeiros no País. Parágrafo único. O órgão ou a entidade da Administração Pública federal de que trata o *caput* definirá as hipóteses que poderão provocar o cancelamento previsto no inciso IV do *caput* deste artigo e o respectivo procedimento (Brasil, 2022).

Art. 1º Este Decreto regulamenta a Lei nº 14.478, de 21 de dezembro de 2022, para estabelecer ao Banco Central do Brasil competência para:

I - regular a prestação de serviços de ativos virtuais, observadas as diretrizes da referida Lei;

II - regular, autorizar e supervisionar as prestadoras de serviços de ativos virtuais; e

III - deliberar sobre as demais hipóteses estabelecidas na Lei nº 14.478, de 2022, ressalvado o disposto no art. 12, na parte que inclui o art. 12-A na Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.

Art. 2º Para fins do disposto no art. 6º da Lei nº 14.478, de 2022, o Banco Central do Brasil disciplinará o funcionamento das prestadoras de serviços de ativos virtuais e será responsável pela supervisão das referidas prestadoras (Brasil, 2023).

Ocorre que, até a presente data (22/10/2024), o BCB ainda não exerceu a sua competência regulamentar. E, mesmo quando vier a fazê-lo, as PSAVs que já estiverem em atividade no país ainda terão um prazo mínimo de seis meses para se adequarem:

Art. 9º O órgão ou a entidade da Administração Pública federal de que trata o *caput* do art. 2º desta Lei estabelecerá condições e prazos, não inferiores a 6 (seis) meses, para adequação das prestadoras de serviços de ativos virtuais que estiverem em atividade às disposições desta Lei e às normas por ele estabelecidas (Brasil, 2022).

3.5 A sujeição das prestadoras de serviços de ativos virtuais aos mecanismos de controle da Lei de Lavagem

A Lei de Lavagem, nos seus arts. 10 e 11, prevê obrigações a que se sujeitam as pessoas elencadas nos incisos do seu art. 9º.

Ao incluir as PSAVs no novo inciso XIX do art. 9º, a Lei nº 14.478/2022 atraiu para essas todas aquelas obrigações.

Art. 9º Sujeitam-se às obrigações referidas nos arts. 10 e 11 as pessoas jurídicas que tenham, em caráter permanente ou eventual, como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não:

[...] XIX - as prestadoras de serviços de ativos virtuais. (Incluído pela Lei nº 14.478, de 2022) (Brasil, 1998a).

Reproduzimos adiante as obrigações cujo cumprimento apresenta maior relevância para a atuação criminal investigativa e repressiva do Ministério Público (Brasil, 1998a):

Art. 10. As pessoas referidas no art. 9º:

I - identificarão seus clientes e manterão cadastro atualizado, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes;

II - manterão registro de toda transação em moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, títulos de crédito, metais, ativos virtuais, ou qualquer ativo passível de ser convertido em dinheiro, que ultrapassar limite fixado pela autoridade competente e nos termos de instruções por esta expedidas; (Redação dada pela Lei nº 14.478, de 2022).

Art. 11. As pessoas referidas no art. 9º:

I - dispensarão especial atenção às operações que, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes, possam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos nesta Lei, ou com eles relacionar-se;

II - deverão comunicar ao Coaf, abstendo-se de dar ciência de tal ato a qualquer pessoa, inclusive àquela à qual se refira a informação, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, a proposta ou realização: (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012).

- a) de todas as transações referidas no inciso II do art. 10, acompanhadas da identificação de que trata o inciso I do mencionado artigo; e (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012)
- b) das operações referidas no inciso I; (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012).

Como se verifica pela leitura dos dispositivos transcritos, lamentavelmente, a concreta incidência dessas obrigações ainda demanda regulamentação pela autoridade competente. Podemos, agora, ir ao que mais interessa.

4 COMO FICOU A ATRIBUIÇÃO CRIMINAL DO MPF NA MATÉRIA?

A melhor maneira de se abordar este ponto nos parece ser através do exame das situações mais frequentes, em ordem de complexidade – caminhando das hipóteses menos controversas rumo às mais problemáticas.

Um último alerta faz-se necessário. A análise da atribuição federal ou estadual feita a seguir tomará como base capitulações legais isoladas. Havendo crimes conexos de atribuição federal e estadual, todos deverão ser investigados e processados de forma unificada pelo MPF. Esse é o entendimento que decorre da Súmula nº 122 do STJ: “Compete à Justiça Federal o processo e julgamento unificado dos crimes conexos de competência federal e estadual, não se aplicando a regra do art. 78, II, “a”, do Código de Processo Penal” (Brasil, 1994).

4.1 Crimes contra a economia popular, inclusive pirâmides financeiras (Lei nº 1.521/1951, art. 2º, IX): atribuição estadual (fundamento: Súmula nº 498 do STF)

Compete à Justiça dos Estados, em ambas as instâncias, o processo e o julgamento dos crimes contra a economia popular (Brasil, 1969).

Art. 2º. São crimes desta natureza:

[...] IX - obter ou tentar obter ganhos ilícitos em detrimento do povo ou de número indeterminado de pessoas mediante especulações ou processos fraudulentos (“bola de neve”, “cadeias”, “pichardismo” e quaisquer outros equivalentes); (Brasil, 1951).

4.2 Crimes praticados exclusivamente contra o patrimônio de particular, ainda que por meio da rede mundial de computadores: atribuição estadual (fundamentos: Enunciado nº 84 da 2ª CCR-MPF e CF/1988, art. 109, IV e V, ambos *a contrario sensu*)

Enunciado nº 84/2ª CCR-MPF⁴

Não é de atribuição do Ministério Público Federal a persecução penal dos crimes praticados exclusivamente contra o patrimônio de particular, ainda que praticado por meio da rede mundial de computadores. (Aprovado na 176ª Sessão de Coordenação, de 10/2/2020)

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

IV - os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas [...]

V - os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente; (Brasil, 1988).

Crimes praticados exclusivamente contra o patrimônio de particular, a exemplo do estelionato simples e da fraude eletrônica (Brasil, 1940, art. 171, *caput* e §2º-A), não estão previstos em tratado ou convenção internacional subscritos pelo Brasil.

Desse modo, a atribuição para a sua investigação e processamento é dos Ministérios Públicos Estaduais, mesmo que "iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente" (Brasil, 1988, art. 109, V).

4.3 Crime previsto nº art. 171-A do Código Penal envolvendo ativos virtuais: atribuição estadual

A fraude envolver ativos virtuais, por si só, não implica atribuição federal, que poderá se justificar, entretanto, caso haja concurso com algum outro crime de atribuição federal, como aqueles previstos na Lei nº 7.429/1986.

Considerações sobre qual é o bem jurídico tutelado por esse tipo legal, para fins de estabelecimento da atribuição/competência federal ou estadual, parecem-nos aqui desnecessárias.

⁴ Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/enunciados>. Acesso em: 22 out. 2024.

Mesmo que considerássemos ser um crime contra o sistema financeiro, como faz Vladimir Aras em recente artigo, isso não bastaria para se justificar a atribuição/competência federal⁵.

Isso porque o novo tipo encontra-se inserido no Código Penal. O art. 109, VI, da CF/1988 dispõe competir aos juízes federais processar e julgar crimes contra o sistema financeiro "nos casos determinados por lei" (Brasil, 1988). E o art. 26 da Lei nº 7.492/1986 – que será mais bem detalhado na seção 5 – estabelece que a ação penal será promovida pelo MPF perante a Justiça Federal, "nos crimes previstos nesta lei" (Brasil, 1986, grifo nosso).

Dito de outra forma, ainda que admitíssemos se tratar o art. 171-A do Código Penal de um crime financeiro, a atribuição e a competência não seriam federais por falta de previsão legal, porque o art. 26 da Lei nº 7.492/1986 diz respeito aos crimes previstos naquela lei, e não fora dela.

5 IMPUTAÇÃO DE CRIME FEDERAL NA DENÚNCIA: ATRIBUIÇÃO FEDERAL (FUNDAMENTO: ENTENDIMENTO DO STJ)

Por ocasião do oferecimento da denúncia, o que determina a atribuição/competência federal ou estadual são as condutas ali narradas e imputadas aos réus, "a exposição do fato criminoso", na dicção do art. 41 do Código de Processo Penal (Brasil, 1941).

HABEAS CORPUS. OPERAÇÃO EGYPTO. SUPOSTA INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. MANIFESTA IMPROCEDÊNCIA. CASO QUE OSTENTA CONTORNOS DISTINTOS DO CC N. 161.123/SP (TERCEIRA SEÇÃO). *DENÚNCIA OFERTADA, NA QUAL É NARRADA A EFETIVA OFERTA DE CONTRATO COLETIVO DE INVESTIMENTO ATRELADO À ESPECULA-*

⁵ Vladimir Aras conclui em sentido contrário: "[...] o novo crime financeiro criado pela Lei nº 14.478/2022 está no art. 171-A do CP, e não na Lei nº 7.492/1986, o que levará a controvérsia sobre a competência, se da Justiça Estadual ou da Justiça Federal. Como vimos, diante de sua estrutura e objetividade jurídica, o crime do art. 171-A do CP é inequivocamente um delito contra o SFN. Logo, a competência para seu julgamento é da Justiça Federal." (Aras, 2024, p. 60). Existe uma outra questão que reclama atenção. Mesmo que se acolha o nosso posicionamento, a discussão sobre o bem jurídico tutelado pelo tipo do art. 171-A do Código Penal, para fins de se determinar a atribuição/competência federal ou estadual, permanece relevante na hipótese em que ele seja o crime antecedente da lavagem. Isso se deve ao fato de que – diversamente do que dispõe o art. 26 da Lei nº 7.492/1986 – o art. 2º, III, "a", primeira parte, da Lei nº 9.613/1998 diz respeito a quaisquer crimes contra o sistema financeiro, onde quer que estejam topograficamente situados: "Art. 2º O processo e julgamento dos crimes previstos *nesta Lei*: [...] III - são da competência da Justiça Federal: a) quando praticados contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira, ou em detrimento de bens, serviços ou interesses da União, ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas;" (Brasil, 1998).

ÇÃO NO MERCADO DE CRIPTOMOEDA. VALOR MOBILIÁRIO (ART 2º, IX, DA LEI N. 6.385/1976). INCIDÊNCIA DOS CRIMES PREVISTOS NA LEI N. 7.492/1986. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL (ART. 26 DA LEI N. 7.492/1986), INCLUSIVE PARA PROCESSAR OS DELITOS CONEXOS (SÚMULA 122/STJ). [...]. 4. *Se a denúncia imputa a efetiva oferta pública de contrato de investimento coletivo (sem prévio registro), não há dúvida de que incide as disposições contidas na Lei n. 7.492/1986, notadamente porque essa espécie de contrato consubstancia valor mobiliário, nos termos do art. 2º, IX, da Lei n. 6.385/1976. [Processo HC 530563/RS; Relator Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR (1148); T6; Julg. 05/03/2020; DJe 12/03/2020] (grifo nosso).*

6 CRIMES CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL PREVISTOS NA LEI Nº 7.492/1986: ATRIBUIÇÃO FEDERAL (FUNDAMENTO: EXPRESSA PREVISÃO LEGAL – LEI Nº 7.492/1986, ART. 26 C/C CF/1988, ART. 109, VI)

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

[...] VI - [...] nos casos determinados por lei, contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira; (Brasil, 1988).

Art. 26. A ação penal, nos crimes previstos nesta lei, será promovida pelo Ministério Público Federal, perante a Justiça Federal (Brasil, 1986).

6.1 Criptoativos e evasão de divisas (Lei nº 7.492/1986)

O crime de evasão de divisas encontra-se previsto no art. 22 da Lei nº 7.492/1986, cabendo sempre ao MPF e à Justiça Federal, portanto, a sua investigação, processo e julgamento, ante expressa previsão legal.

Art. 22. Efetuar operação de câmbio não autorizada, com o fim de promover evasão de divisas do País:

Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem, a qualquer título, promove, sem autorização legal, a saída de moeda ou divisa para o exterior, ou nele mantiver depósitos não declarados à repartição federal competente (Brasil, 1986).

O referido dispositivo legal prevê três condutas típicas distintas – três modos diversos de se cometer esse crime –, uma delas no *caput* (evasão propriamente

dita) e as outras duas no parágrafo único (formas equiparadas à evasão), como descrito a seguir.

- 1) Efetuar operação de câmbio não autorizada, com o fim de promover evasão de divisas do país.
- 2) Promover, sem autorização legal, a saída de moeda ou divisa para o exterior.
- 3) Manter no exterior depósitos não declarados à repartição federal competente.

Vejamos como elas se relacionam com os criptoativos.

Em primeiro lugar, dispensa-se a análise do especial fim de agir exigido pelo *caput* – "com o fim de promover evasão de divisas do País" (Brasil, 1986, art. 22) –, porque compras, vendas, pagamentos e transferências internacionais de criptoativos não podem caracterizar operação de câmbio não autorizada, mesmo se tratando de *stablecoins*⁶.

Compras e vendas de criptoativos não se adequam à definição do que é operação de câmbio, prevista no art. 1º, *caput*, da Resolução BCB nº 3.568/2008. Pagamentos e transferências internacionais de criptoativos, por sua vez, apesar de poderem se amoldar à previsão do parágrafo único daquele artigo, independem até o momento de autorização.

Art. 1º O mercado de câmbio brasileiro compreende as operações de compra e de venda de moeda estrangeira e as operações com ouro-instrumento cambial, realizadas com instituições autorizadas pelo Banco Central do Brasil a operar no mercado de câmbio, bem como as operações em moeda nacional entre residentes, domiciliados ou com sede no País e residentes, domiciliados ou com sede no exterior.

Parágrafo único. Incluem-se no mercado de câmbio brasileiro os pagamentos e transferências internacionais realizados por meio de serviço de pagamento ou transferência interna-

⁶ *Stablecoins* são criptoativos cujo preço é atrelado ao de um ativo menos volátil, normalmente uma moeda fiduciária, como o dólar norte-americano. As *stablecoins* têm um papel fundamental nesse ecossistema, podendo servir como meio de pagamento e como proteção contra o risco de mercado, decorrente da volatilidade do preço dos ativos, por exemplo. O Tether do dólar (USDT) é a *stablecoin* mais utilizada nos dias de hoje, apresentando a terceira maior capitalização de mercado, perdendo apenas para o bitcoin (BTC) e para o ether (ETH). Mais informações sobre o Tether estão disponíveis em: <https://tether.to/en/why-tether>. O valor atualizado dos criptoativos pode ser acompanhado neste endereço: <https://coinmarketcap.com/>.

cional e as transferências postais internacionais. (Redação dada, a partir de 1º/10/2021, pela Resolução CMN nº 4.942, de 9/9/2021.) (BCB, 2008).

Em segundo lugar, não há uma exigência de autorização legal para a saída de criptoativos para o exterior. E, mesmo que ela venha a existir no futuro, sem uma modificação desse tipo legal a conduta permanecerá atípica.

Isso ocorre porque a lei refere-se à "moeda ou divisa", e, por mais que se controverta sobre a natureza jurídica dos criptoativos, há um consenso jurídico estabelecido de que eles não são moeda nem são divisas⁷.

Em terceiro lugar, a obrigação de declarar à repartição federal competente depósitos mantidos no exterior encontra-se prevista nos arts. 10 e 11 da Resolução BCB 279/2022, incidindo apenas sobre quem possua no exterior um capital total de mais de USD 1 milhão:

Art. 10. A declaração anual deve ser enviada quando os capitais brasileiros no exterior, na data-base anual, totalizarem quantia igual ou superior a US\$1.000.000,00 (um milhão de dólares dos Estados Unidos da América) ou seu equivalente em outras moedas.

Parágrafo único. A data-base da declaração anual é 31 de dezembro.

Art. 11. A declaração trimestral deve ser enviada quando os capitais brasileiros no exterior, na data-base trimestral, totalizarem quantia igual ou superior a US\$100.000.000,00 (cem milhões de dólares dos Estados Unidos da América) ou seu equivalente em outras moedas.

Parágrafo único. As datas-bases das declarações trimestrais são 31 de março, 30 de junho e 30 de setembro (BCB, 2022).

Com base na legislação vigente, no nosso entendimento, *essa é a única modalidade do crime de evasão de divisas que pode envolver criptoativos*, desde que o somatório dos capitais brasileiros no exterior supere USD 1 milhão ou USD 100

⁷ Os limites deste artigo não admitem incursões mais profundas. Mas esta nota de rodapé nos permite, pelo menos, o compartilhamento de uma questão jurídica que subsiste sem uma adequada resposta: Por que o bitcoin permanece não sendo considerado moeda no Brasil, em termos jurídicos, mesmo depois de ter sido adotado como moeda oficial por El Salvador, em 2021? (Bitcoin [...], 2021). Perceba-se que o direito brasileiro define o *real* como a moeda nacional (Lei nº 9.069/1995, art. 1º), mas não conta com uma definição legal dos conceitos de "moeda estrangeira" e "divisas".

milhões e que as declarações anual (art. 10) ou trimestral (art. 11), respectivamente, não tenham sido prestadas.

Perceba-se não ser necessário que os "depósitos em criptoativos" mantidos no exterior superem o valor de USD 1 milhão, mas, sim, que o somatório de todos os capitais brasileiros no exterior o supere.

6.2 Cometimento dos crimes previstos na Lei nº 7.492/1986 por intermédio de pessoa jurídica que ofereça serviços referentes a operações com ativos virtuais ou por pessoa natural que o faça, ainda que eventualmente: atribuição federal (fundamento: expressa previsão legal – Lei nº 7.492/1986, art. 26 c/c CF/1988, art. 109, VI)

Algumas considerações adicionais fazem-se, no entanto, necessárias.

Em razão do não exercício da competência regulamentar pelo BCB, a prestação de serviços de ativos virtuais no Brasil, até o momento, independe da sua autorização – e não dependerá pelo menos nos próximos seis meses. Confira-se:

Art. 1º Este Decreto regulamenta a Lei nº 14.478, de 21 de dezembro de 2022, para estabelecer ao Banco Central do Brasil competência para:

I - regular a prestação de serviços de ativos virtuais, observadas as diretrizes da referida Lei;

II - regular, autorizar e supervisionar as prestadoras de serviços de ativos virtuais; (Brasil, 2023).

Art. 9º O órgão ou a entidade da Administração Pública federal de que trata o caput do art. 2º desta Lei estabelecerá condições e prazos, não inferiores a 6 (seis) meses, para adequação das prestadoras de serviços de ativos virtuais que estiverem em atividade às disposições desta Lei e às normas por ele estabelecidas (Brasil, 2022).

Por isso, até que a atividade de prestação de serviços de ativos virtuais esteja submetida à autorização e tenha transcorrido o referido prazo, não há que se cogitar a incidência do art. 16 da Lei nº 7.492/1986. Outros crimes, como aqueles previstos nos arts. 3º a 6º (transcritos adiante), por outro lado, são de possível subsunção para condutas praticadas depois de 20/6/2023⁸.

8 Foi essa a data da entrada em vigor da Lei nº 14.478/2022 (art. 14) e do Decreto nº 11.563/2023 (art. 4º). Consequentemente, é essa a data a partir da qual pessoas jurídicas que ofereçam serviços referentes a operações com ativos virtuais tornaram-se instituições financeiras.

Art. 3º. Divulgar informação falsa ou prejudicialmente incompleta sobre instituição financeira:

Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

Art. 4º. Gerir fraudulentamente instituição financeira:

Pena - Reclusão, de 3 (três) a 12 (doze) anos, e multa.

Parágrafo único. Se a gestão é temerária:

Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos, e multa.

Art. 5º. Apropriar-se, quaisquer das pessoas mencionadas no art. 25 desta lei, de dinheiro, título, valor ou qualquer outro bem móvel de que tem a posse, ou desviá-lo em proveito próprio ou alheio:

Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

Art. 6º. Induzir ou manter em erro, sócio, investidor ou repartição pública competente, relativamente a operação ou situação financeira, sonegando-lhe informação ou prestando-a falsamente:

Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa (Brasil, 1986).

Controladores, administradores, diretores, gerentes, interventores, liquidantes e síndicos de PSAVs⁹ tornaram-se sujeitos ativos do crime previsto no art. 5º, devendo por ele responderem caso se apropriem de criptoativos ou os desviem.

Art. 25. São penalmente responsáveis, nos termos desta lei, o controlador e os administradores de instituição financeira, assim considerados os diretores, gerentes (Vetado).

§ 1º Equiparam-se aos administradores de instituição financeira (Vetado) o interventor, o liquidante ou o síndico (Brasil, 1986).

Reitera-se que a natureza jurídica dos criptoativos subsiste controversa, mas que isso não é impeditivo ao atingimento de certos consensos, como o de que eles estão abrangidos pela expressão "dinheiro, título, valor ou qualquer outro bem móvel".

9 Mais informações em: Brasil (1986, art. 25).

7 CRIMES ENVOLVENDO A EMISSÃO, OFERTA OU NEGOCIAÇÃO DE CRIPTOATIVOS QUE SEJAM OU VENHAM A SER CONSIDERADOS VALORES MOBILIÁRIOS: ATRIBUIÇÃO FEDERAL (FUNDAMENTO: CONFORMAÇÃO DA CONDUTA A TIPOS PENAIIS PREVISTOS NA LEI Nº 7.492/1986, A EXEMPLO DOS SEUS ARTS. 7º E 16 C/C ART. 1º)

Art. 1º Considera-se instituição financeira, para efeito desta lei, a pessoa jurídica de direito público ou privado, que tenha como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não, a captação, intermediação ou aplicação de recursos financeiros (Vetado) de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, ou a custódia, emissão, distribuição, negociação, intermediação ou administração de *valores mobiliários*.

Art. 7º Emitir, oferecer ou negociar, de qualquer modo, títulos ou valores mobiliários:

[...] II - sem registro prévio de emissão junto à autoridade competente, em condições divergentes das constantes do registro ou irregularmente registrados;

[...] IV - sem autorização prévia da autoridade competente, quando legalmente exigida:

Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos, e multa (Brasil, 1986).

Art. 16. Fazer operar, sem a devida autorização, ou com autorização obtida mediante declaração (Vetado) falsa, instituição financeira, inclusive de distribuição de valores mobiliários ou de câmbio:

Pena - Reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

A emissão, a oferta e a negociação de valores mobiliários – assim como sua custódia e administração – exigem prévia autorização da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), conforme previsto na Lei nº 6.385/1976 (Brasil, 1976).

Art. 16. Depende de prévia autorização da Comissão de Valores Mobiliários o exercício das seguintes atividades:

I - distribuição de emissão no mercado (Art. 15, I);

II - compra de valores mobiliários para revendê-los por conta própria (Art. 15, II);

III - mediação ou corretagem de operações com valores mobiliários; e (Redação dada pela Lei nº 10.411, de 26.2.2002)

IV - compensação e liquidação de operações com valores mobiliários. (Redação dada pela Lei nº 10.411, de 26.2.2002)

Parágrafo único. Somente os assessores de investimentos e as sociedades com registro na Comissão poderão exercer a atividade de mediação ou de corretagem de valores mobiliários fora da bolsa. (Redação dada pela Lei nº 14.317, de 2022)

Art. 19. Nenhuma emissão pública de valores mobiliários será distribuída no mercado sem prévio registro na Comissão.

Art. 23. O exercício profissional da administração de carteiras de valores mobiliários de outras pessoas está sujeito à autorização prévia da Comissão.

Art. 24. A prestação de serviços de custódia de valores mobiliários está sujeita à autorização prévia da Comissão de Valores Mobiliários. (Redação dada pela Lei nº 14.430, de 2022)

7.1 Quando um criptoativo será considerado valor mobiliário?

Normalmente quando estivermos diante da oferta pública de um contrato de investimento coletivo (CIC), definida pelo inciso IX do art. 2º da Lei nº 6.385/1976 como uma das espécies de valor mobiliário (Brasil, 1976, grifo nosso).

Art. 2º São valores mobiliários sujeitos ao regime desta Lei:
[...] IX - *quando ofertados publicamente*, quaisquer outros títulos ou contratos de investimento coletivo, que gerem direito de participação, de parceria ou de remuneração, inclusive resultante de prestação de serviços, cujos rendimentos advêm do esforço do empreendedor ou de terceiros.

Frise-se que quem define o que é valor mobiliário é a legislação, não estando o Poder Judiciário vinculado às conclusões da CVM, ante a relativa independência de instâncias, como já pontuado pelo STJ (grifo nosso):

AGRAVO REGIMENTAL EM CONFLITO DE COMPETÊNCIA. CRIPTOMOEDAS E OUTROS INVESTIMENTOS. CRIMES CONTRA O SFN. CONTRATOS DE INVESTIMENTO COLETIVO. CVM. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. INSTITUIÇÃO FINANCEIRA CLANDESTINA. FIGURA EQUIPARADA. COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL. AGRAVO DESPROVIDO.

1. A *captação de recursos decorrente de 'pirâmide financeira'* não se enquadra no conceito de '*atividade financeira*', para fins da incidência da Lei n. 7.492/1986. Assim, a princípio, processos criminais envolvendo a matéria devem correr no âmbito da Justiça Estadual.

2. Ocorre que, eventualmente, é possível que o referido delito esteja conexo a outros crimes contra o Sistema Financeiro Nacional. Nessa hipótese, a competência da Justiça Federal será atraída.

3. *No caso concreto, o Juiz Federal ressaltou a existência, em tese, de, ao menos, três delitos contra o Sistema Financeiro Nacional. Registrou, ainda, que o grupo criminoso funcionou como instituição financeira clandestina, bem como que os contratos ofertados ao público caracterizavam-se como valores mobiliários, na modalidade contratos de investimento coletivo (CIC).*

4. *Fora isso, o fato isolado de a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e a Procuradoria Federal especializada atuante junto a ela terem emitido pareceres no sentido de que as atividades do agravante não se enquadrariam no conceito de atividade financeira não importa necessariamente inexistência de crimes contra o Sistema Financeiro Nacional. Importante lembrar que as esferas administrativa e criminal possuem autonomia e independência entre si, não ficando o Juízo criminal vinculado às conclusões da autarquia federal. Ademais, os delitos da Lei n. 7.492/1986 contentam-se com a figura da Instituição Financeira equiparada, na forma do art. 1º, parágrafo único, da referida Lei.*

5. Agravo desprovido.

[STJ - AgRg nº CC 189304 / RJ - Rel. Min. RIBEIRO DANTAS; S3; j. 13/12/2023; DJe 18/12/2023]

7.2 E quando, então, estaremos diante da oferta pública de um CIC?

A redação do inciso IX do art. 2º da Lei nº 6.385/1976 é claramente inspirada em decisões da Suprema Corte dos Estados Unidos sobre o conceito de *security*, notadamente na decisão proferida em SEC v. W.J. Howey Co., de 1946¹⁰, responsável pela definição do que veio a se tornar amplamente conhecido como *Howey test*¹¹.

¹⁰ Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/328/293/#top>. Acesso em: 22 out. 2024.

¹¹ O *Howey test* é um critério utilizado nos Estados Unidos para determinar se uma transação se qualifica como um "contrato de investimento" e, portanto, deve ser registrada como um valor mobiliário. Este teste surgiu a partir do caso "SEC v. W.J. Howey Co.", julgado pela Suprema Corte dos Estados Unidos em 1946. Sobre o caso, a Howey Company vendia lotes de pomares de laranjas para compradores na Flórida, que então alugavam de volta a terra para a Howey. Funcionários da empresa, então, cuidavam dos pomares e vendiam as frutas em nome dos proprietários. Ambas as partes compartilhavam a receita, e a maioria dos compradores não tinha experiência em agricultura nem era obrigada a cuidar da terra por conta própria. Sobre a decisão, ao decidi-lo, a Suprema Corte esclareceu que estaremos diante de um contrato de investimento toda vez em que haja: um investimento de dinheiro, em um empreendimento comum, com

Conforme o referido inciso, na interpretação a ele dada pela CVM, em precedente que remonta a 2003 (PA/CVM nº RJ2007/11593)¹², temos ali seis requisitos para a configuração desse valor mobiliário¹³:

- 1) a existência de um investimento;
- 2) formalizado num título ou contrato, pouco importando a natureza jurídica do instrumento;
- 3) de caráter coletivo;
- 4) do qual decorra o direito ao recebimento de valores (participação, parceria ou remuneração);
- 5) advindos do esforço do empreendedor ou de terceiros; e
- 6) desde que tenha sido publicamente ofertado.

O sexto elemento, consistente na oferta pública, costuma ser o de mais problemática aferição, devendo-se compreendê-lo a partir do disposto no art. 19, §3º, da própria Lei nº 6.385/1976, regulamentado atualmente no art. 3º da Resolução CVM nº 160/2022:

Brasil (1976):

Art. 19. [...] § 3º - Caracterizam a emissão pública:

I - a utilização de listas ou boletins de venda ou subscrição, folhetos, prospectos ou anúncios destinados ao público;

II - a procura de subscritores ou adquirentes para os títulos por meio de empregados, agentes ou corretores;

III - a negociação feita em loja, escritório ou estabelecimento aberto ao público, ou com a utilização dos serviços públicos de comunicação.

a expectativa de lucros derivados dos esforços de terceiros que não o investidor. Depois disso, esse teste tornou-se amplamente aceito e é utilizado até hoje para avaliar se várias ofertas, inclusive no contexto dos criptoativos, devem ser ou não tratadas como valores mobiliários.

12 Processo CVM nº RJ2007/11.593, Registro Col. nº 5730/07. Voto do diretor Marcos Barbosa Pinto. Processo CVM nº RJ2007/11593, Diretor relator Marcos Barbosa Pinto, j. em 15/1/2008. Disponível em: https://conteudo.cvm.gov.br/deciso-es/2008/20080122_R1/20080122_D01.html. Acesso em: 22 out. 2024.

13 Além dos elementos que compõem o conceito mencionado no inciso IX, é importante lembrar da ressalva estabelecida no §1º do art. 2º da Lei nº 6.385/1976, segundo o qual títulos da dívida pública e títulos cambiais emitidos por instituições financeiras – excetuadas as debêntures – não são valores mobiliários.

CVM (2022, grifo nosso):

CAPÍTULO II – OFERTAS PÚBLICAS DE DISTRIBUIÇÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS

Seção I – Ofertas Públicas

Art. 3º. Configura oferta pública de distribuição o ato de comunicação oriundo do ofertante, do emissor, quando este não for o ofertante, ou ainda de quaisquer pessoas naturais ou jurídicas, integrantes ou não do sistema de distribuição de valores mobiliários, atuando em nome do emissor, do ofertante ou das instituições intermediárias, disseminado por qualquer meio ou forma que permita o alcance de diversos destinatários, e cujo conteúdo e contexto representem tentativa de despertar o interesse ou prospectar investidores para a realização de investimento em determinados valores mobiliários, ressalvado o disposto no art. 8º.

§ 1º Sem prejuízo de outros atos que se enquadrem no caput, são *exemplos que caracterizam uma oferta como pública*:

I – a utilização de material publicitário dirigido ao público investidor em geral;

II – a procura, no todo ou em parte, de investidores indeterminados para os valores mobiliários, por meio de quaisquer pessoas naturais ou jurídicas, integrantes ou não do sistema de distribuição de valores mobiliários, atuando em nome do emissor, do ofertante ou das instituições participantes do consórcio de distribuição;

III – a consulta sobre a viabilidade da oferta ou a coleta de intenções de investimento junto a potenciais subscritores ou adquirentes indeterminados, ressalvada a hipótese prevista no art. 6º;

IV – a negociação feita em loja, escritório, estabelecimento aberto ao público, página na rede mundial de computadores, rede social ou aplicativo, destinada, no todo ou em parte, a subscritores ou adquirentes indeterminados; e

V – a prática de quaisquer atos descritos nos incisos II a IV, ainda que os destinatários da comunicação sejam individualmente identificados, quando resultante de comunicação padronizada e massificada.

7.3 Criptoativos puramente como pretexto e a relevância ou irrelevância disso para a caracterização da oferta ou negociação de um CIC

A 2ª CCR-MPF tem entendimento firme no sentido de que a ausência do efetivo investimento em criptoativos teria o condão de afastar a existência de oferta de CIC. Consequentemente, restaria afastada a existência de valor mobiliário, a possibilidade de se estar diante da prática do crime dos arts. 7º e 16 da Lei nº 7.429/1986 e a atribuição/competência federal. Confira-se (Brasil, 1986, grifo nosso):

1. Trata-se de Procedimento Investigatório Criminal instaurado a partir de manifestação apresentada na Sala de Atendimento ao Cidadão, na qual o noticiante relata irregularidades envolvendo suposta empresa intermediadora de investimentos em bitcoins, sendo que, posteriormente, além de receber ameaças, não conseguiu resgatar os valores por ele investidos. [...] 5. Da leitura atenta dos autos, observa-se que *não há elementos de prova mínimos que indiquem que tenha ocorrido, de fato, algum investimento em criptoativos' efetiva oferta de contrato coletivo de investimento atrelado à especulação no mercado de criptomoeda'*, não havendo, portanto, evidências mínimas da prática de crimes contra o sistema financeiro. 6. Circunstâncias fáticas que apontam para a prática de crimes contra o patrimônio de particulares.

[Expediente: 1.30.001.004243/2020-74 - Eletrônico Voto: 167/2024 Origem: PROCURADORIA DA REPÚBLICA – AMAZONAS Relator(a): Dr(a) LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN] [...] após o depósito dos recursos financeiros, o noticiante não teria conseguido contato com a corretora e com o suposto agente financeiro para reaver o montante [...] Revisão de declínio de atribuições (Enunciado nº 32 ' 2a CCR). Como bem ressaltado pelo membro do MPF oficiante, *não há elementos de prova mínimos que indiquem que tenha ocorrido, de fato, algum investimento em criptoativos 'efetiva oferta de contrato coletivo de investimento atrelado à especulação no mercado de criptomoeda'*, não havendo, portanto, evidências mínimas da prática de crimes contra o sistema financeiro. Conduta que não caracteriza crime contra o Sistema Financeiro Nacional, situação que afasta a competência da Justiça Federal. Possíveis crimes de estelionato contra particular art. 171 do CP) e/ou contra a economia popular (art. 2º, inciso IX, da Lei nº 1.521/1951).

(Expediente: 1.33.000.001306/2024-62 - Eletrônico Voto: 2643/2024 Origem: PROCURADORIA DA REPÚBLICA - SANTA CATARINA Relator(a): Dr(a) CARLOS FREDERICO SANTOS)

Com o máximo respeito, divergimos. A existência de uma oferta pública de contrato de investimento coletivo independe daquilo que o investigado fez ou deixou de fazer com o investimento captado. Diz respeito, em vez disso, àquilo com que ele se comprometeu contratualmente a fazer: pagar valores ao investidor, advindos do esforço do empreendedor ou de terceiros.

7.4 Criptoativos, saldos representativos, ativos virtuais e valores mobiliários

Em que pese a existência de um conceito legal de ativos virtuais, previsto no art. 3º da Lei nº 14.478/2022, temos falado em “criptoativos”, oportunizando-se então o desfazimento de um imbróglio terminológico, mediante esclarecimento de como os conceitos de criptoativos, saldos representativos, ativos virtuais e valores mobiliários se relacionam.

Criptoativo é o nome dado aos ativos digitais que, tecnicamente, não podem ser copiados. *Blockchain* é um tipo de registro distribuído, que agrupa as informações em blocos temporalmente ordenados, que as tornam progressivamente imutáveis¹⁴.

É o *blockchain* que viabiliza a existência dos criptoativos, porque é ele quem impede a cópia desses ativos digitais. Numa expressão mais usual, é o *blockchain* que impede o gasto duplo.

Decorre daí a diferenciação necessária, sob o aspecto técnico, entre os lançamentos feitos no *blockchain* e os lançamentos feitos em registros centralizados. Para evitarmos a frequente confusão entre duas coisas tão distintas, convencionamos chamar os segundos de *saldos representativos*.

A IN RFB nº 1.888/2019 ignora essa diferença. Enquanto que a Lei nº 14.478/2022, além de ignorá-la, faz uso da expressão *ativo virtual*, definindo-a assim (Brasil, 2022, grifo nosso):

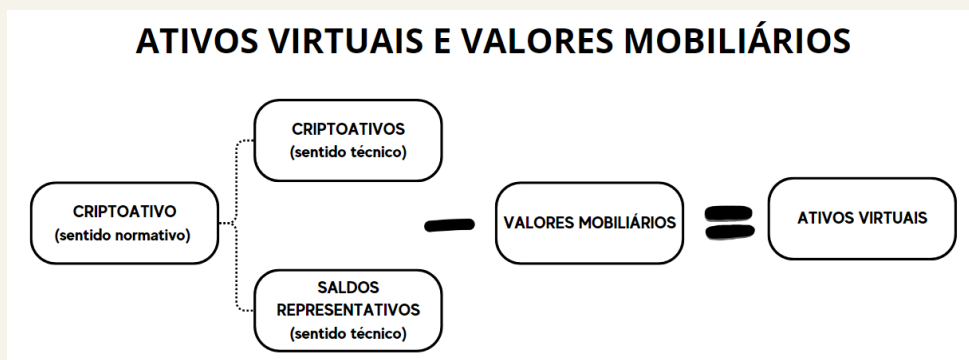
¹⁴ Pense no *blockchain* como um livro que existe em várias vias espalhadas pelo mundo – os nós da rede. Pense nos blocos como as folhas desse livro. E nas transações como o que é escrito nessas folhas. Uma boa demonstração prática sobre o funcionamento de *blockchains* pode ser encontrada em: <https://andersbrownworth.com/blockchain/>. Acesso em: 22 out. 2024.

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, *considera-se ativo virtual* a representação digital de valor que pode ser negociada ou transferida por meios eletrônicos e utilizada para realização de pagamentos ou com propósito de investimento, *não incluídos*:

- I - moeda nacional e moedas estrangeiras;
- II - moeda eletrônica, nos termos da Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013;
- III - instrumentos que provejam ao seu titular acesso a produtos ou serviços especificados ou a benefício proveniente desses produtos ou serviços, a exemplo de pontos e recompensas de programas de fidelidade; e
- IV - representações de ativos cuja emissão, escrituração, negociação ou liquidação esteja prevista em lei ou regulamento, *a exemplo de valores mobiliários* e de ativos financeiros.

Ou seja, a Lei nº 14.478/2022 expressamente exclui os valores mobiliários da definição legal do termo "ativos virtuais", de modo que criptoativos que sejam ou venham a ser considerados valores mobiliários não são ativos virtuais, no sentido legal do termo.

Graficamente, num recorte simplificado:



8 CRIPTOLAVAGEM, EM REGRA: ATRIBUIÇÃO FEDERAL (JUSTIFICATIVA: CF/1988, ART. 109, V C/C DECRETOS Nºs 5.015/2004 E 5.687/2006)

As formas típicas do crime de lavagem encontram-se previstas no art. 1º, caput e §§1º e 2º, da Lei nº 9.613/1998 (Brasil, 1998a, grifo nosso):

Art. 1º *Ocultar ou dissimular* a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores *provenientes*, direta ou indiretamente, *de infração penal*. (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012)

Pena: reclusão, de 3 (três) a 10 (dez) anos, e multa.

§ 1º *Incorre na mesma pena quem*, para ocultar ou dissimular a utilização de bens, direitos ou valores provenientes de infração penal: (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012)

I - os converte em ativos lícitos;

II - os adquire, recebe, troca, negocia, dá ou recebe em garantia, guarda, tem em depósito, movimenta ou transfere;

III - importa ou exporta bens com valores não correspondentes aos verdadeiros.

§ 2º *Incorre*, ainda, *na mesma pena quem*: (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012)

I - utiliza, na atividade econômica ou financeira, bens, direitos ou valores provenientes de infração penal; (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012)

II - participa de grupo, associação ou escritório tendo conhecimento de que sua atividade principal ou secundária é dirigida à prática de crimes previstos nesta Lei.

É certo que a mera aquisição de criptoativos para ocultação ou dissimulação do produto de infração penal não é suficiente para justificar a atribuição federal, conforme já reconhecido pela 2ª CCR-MPF (grifo nosso):

[...] Isso porque *a compra de Bitcoin para ocultação e dissimulação de capitais oriundos de milícia privada e de tráfico de drogas não se amolda ao artigo 109, inciso IV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, por não representar lesão a interesses da União ou de seus entes vinculados. Na verdade, abstraída a modernidade da utilização da criptomoeda, o caso envolve, simplesmente, crimes de corriqueira competência estadual e lavagem de capitais que os tem como antecedentes, sem nenhum toque adicional que justifique competência federal". [...] 8. Ausência de elementos de informação capazes de justificar a atribuição do Ministério Público Federal para a persecução penal." [Expediente: JF-RJ-5005269-91.2022.4.02.5101-*INQ – Eletrônico Voto: 1943/2024 Origem: GABPR17-APRR – ANA PAULA RIBEIRO RODRIGUES Relator(a): Dr(a) LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN]

Não podemos olvidar, contudo, que o crime de lavagem encontra-se previsto nas Convenções de Palermo e de Mérida, de modo que, se a lavagem for transnacional, a atribuição e a competência serão federais, nos termos do art. 109, V, da CF/1988.

Brasil (1988):

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

[...] V - os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente;

Convenção de Palermo – Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Brasil, 2004):

Artigo 6: Criminalização da lavagem do produto do crime.

Artigo 7: Medidas para combater a lavagem de dinheiro.

Convenção de Mérida – Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Brasil, 2006):

Artigo 14: Medidas para prevenir a lavagem de dinheiro.

Artigo 23: Lavagem de produto de delito.

A questão verdadeiramente problemática, então, torna-se determinar quando a criptolavagem – lavagem com criptoativos – será transnacional?

Não há um critério normativamente estabelecido para isso, razão pela qual, depois de enunciarmos qual não deve ser esse critério, iremos propor o que nos parece ser o mais adequado.

8.1 Qual não deve ser o critério para se concluir se a criptolavagem é ou não transnacional?

O local onde geograficamente está situado o bem digital criptoativo, consistente no registro das transações envolvidas.

Não é correto buscar a localização geográfica de bens digitais para fins de fixação da internacionalidade.

Veja-se que a Resolução BCB nº 4.658/2018 permite a contratação de serviços de processamento e armazenamento de dados e de computação em nuvem por instituições financeiras (BCB, 2018). E ninguém cogitaria investigar onde estão situados os servidores de determinado banco para se concluir se os depósitos mantidos por seus correntistas estão em território nacional ou no estrangeiro. Não é disso que se trata.

8.2 O domicílio como critério proposto para a aferição da transnacionalidade da criptolavagem

"Transações com criptoativos" podem ficar registradas, basicamente, em dois tipos diversos de ambiente: em registros centralizados ou em registros distribuídos. Quando um usuário troca BTC (bitcoin) por ETH (ether) através de um livro de ofertas na Binance, essa transação fica documentada no registro centralizado da Binance. Já quando alguém envia ETH para outra pessoa pelo *blockchain* da Ethereum, essa transação fica documentada num registro distribuído.

Fisicamente, registros centralizados podem estar hospedados em um só lugar no globo, enquanto que registros distribuídos existem concomitantemente em muitos locais¹⁵. Acontece que, para fins de apuração do lugar do crime, o que importa é saber onde a conduta foi praticada e de onde o resultado foi produzido ou devia ter sido produzido: "Considera-se praticado o crime no lugar em que ocorreu a ação ou omissão, no todo ou em parte, bem como onde se produziu ou deveria produzir-se o resultado" (Brasil, 1940, art. 6º) – lugar do crime.

Diante disso, um bom critério de definição da transnacionalidade ou não do delito de criptolavagem nos parece ser o da apuração dos domicílios:

- da entidade responsável pelo registro centralizado onde a transação se encontra documentada (isto é, o domicílio da PSAV); e
- das pessoas envolvidas na transação.

Se quaisquer desses domicílios situarem-se em algum outro país além do Brasil, a transnacionalidade estará caracterizada e, por conseguinte, firmada a atribuição/competência federal.

A atribuição/competência estadual, por outro lado, ficaria limitada às situações em que a criptolavagem, em todas as suas fases (colocação, ocultação e integração), viesse a envolver apenas pessoas e entidades domiciliadas no Brasil.

¹⁵ Estima-se a existência de 11.039 nós rodando na rede Ethereum neste exato momento. Em outras palavras, pressupõe-se que o *blockchain* onde essa transação ficará documentada conte com 11.039 vias espalhadas pelo mundo. Disponível em: <https://monitoreth.io/nodes>. Acesso em: 22 out. 2024.

9 CONCLUSÃO

Iniciamos este artigo determinando o dia 20/6/2023 como a data da entrada em vigor da Lei nº 14.478/2022.

Logo após, destacamos cinco mudanças dela advindas, que interessam à atuação criminal do MPF, quais sejam:

- 1) o advento de um novo tipo legal, previsto no art. 171-A do Código Penal;
- 2) a ampliação do conceito de instituições financeiras, por força do novo inciso I-A do art. 1º da Lei nº 7.429/1986;
- 3) uma nova hipótese de incidência da causa de aumento de pena prevista na Lei de “Lavagem” (Lei nº 9.613/1998, art. 1º, §4º);
- 4) a definição do BCB como ente regulador das PSAVs; e
- 5) a sujeição das PSAVs aos mecanismos de controle da Lei de Lavagem.

Depois disso, ingressamos na parte que consideramos a mais importante, consistente no estudo da atribuição criminal do MPF na matéria, em que enfrentamos as principais situações envolvendo crimes com criptoativos, e concluímos:

- serem de atribuição estadual: i) crimes contra a economia popular, inclusive pirâmides financeiras (Lei nº 1.521/1951, art. 2º, IX); ii) crimes praticados exclusivamente contra o patrimônio de particular, ainda que por meio da rede mundial de computadores; e iii) o crime previsto no art. 171-A do Código Penal; e
- serem de atribuição federal: i) os casos em que haja na denúncia a imputação de crime federal; ii) crimes contra o Sistema Financeiro Nacional previstos na Lei nº 7.492/1986; iii) crimes envolvendo a emissão, oferta ou negociação de criptoativos que sejam ou venham a ser considerados valores mobiliários; e iv) a criptolavagem, exceto quando envolva apenas pessoas e entidades domiciliadas no território nacional.

De fato, o tema é novo e há um longo caminho a ser trilhado. Mas, se essas reflexões tiverem contribuído para a caminhada ou para despertar o interesse do leitor sobre o assunto, teremos cumprido o nosso objetivo.

REFERÊNCIAS

ARAS, Vladimir. **Os aspectos penais da lei brasileira dos criptoativos**. In: BRASIL. Ministério Público Federal. *Investigação com criptoativos*. Brasília: MPF, 2024. v. 8, p. 34-69. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/publicacoes/coletaneas-de-artigos/coletanea-criptoativos>. Acesso em: 22 out. 2024.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução nº 3.568**, de 29 de maio de 2008. Dispõe sobre o mercado de câmbio e dá outras providências. Brasília: BCB, 2008. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/rex/ResolucoesCE/Port/ftp/Resolu%E7%E3o%203.568.pdf>.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução nº 4.658, de 26 de abril de 2018. Dispõe sobre o mercado de câmbio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 30 abr. 2018. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/50581/Res_4658_v3_P.pdf.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução nº 279, de 31 de dezembro de 2022. Regulamenta a Lei nº 14.286, de 29 de dezembro de 2021, para dispor sobre o capital brasileiro no exterior. **Diário Oficial da União**, 31 dez. 2022. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20BCB&numero=279>.

BITCOIN: El Salvador makes cryptocurrency legal tender. **BBC**, 9 jun. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-57398274>. Acesso em: 22/10/2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm.

BRASIL. **Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951**. Altera dispositivos da legislação vigente sobre crimes contra a economia popular. Brasília: Congresso Nacional, 1951. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1521.htm.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 498. Compete à Justiça dos Estados, em ambas as instâncias, o processo e o julgamento dos crimes contra a economia popular. **Diário da Justiça**, Brasília, p. 5995, 10 dez. 1969. Disponível em:

https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumula/anexo/Enunciados_Sumulas_STF_1_a_736_Completo.pdf.

BRASIL. **Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Brasília: Congresso Nacional, 1976. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6385.htm.

BRASIL. **Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986**. Define os crimes contra o sistema financeiro nacional, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7492.htm.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 122, 3ª Seção. Compete à Justiça Federal o processo e julgamento unificado dos crimes conexos de competência federal e estadual, não se aplicando a regra do art. 78, II, "a", do Código de Processo Penal. **Diário da Justiça**, Brasília, p. 33970, 1º dez. 1994. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/docs_internet/sumulas/download/SelecaoSumulas20250423163039284.pdf.

BRASIL. **Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998**. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1998a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9613.htm.

BRASIL. **Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Brasília: Congresso Nacional, 1998b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm.

BRASIL. **Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Brasília: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm.

BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de

2003. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm.

BRASIL. **Lei nº 14.478, de 21 de dezembro de 2022.** Dispõe sobre diretrizes a serem observadas na prestação de serviços de ativos virtuais e na regulamentação das prestadoras de serviços de ativos virtuais; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para prever o crime de fraude com a utilização de ativos virtuais, valores mobiliários ou ativos financeiros; e altera a Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, que define crimes contra o sistema financeiro nacional, e a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, que dispõe sobre lavagem de dinheiro, para incluir as prestadoras de serviços de ativos virtuais no rol de suas disposições. Brasília: Congresso Nacional, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14478.htm.

BRASIL. **Decreto nº 11.563, de 13 de junho de 2023.** Regulamenta a Lei nº 14.478, de 21 de dezembro de 2022, para estabelecer competências ao Banco Central do Brasil. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11563.htm.

CVM – CONVENÇÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. Resolução CVM nº 160, de 13 de julho de 2022. Dispõe sobre as ofertas públicas de distribuição primária ou secundária de valores mobiliários e a negociação dos valores mobiliários ofertados nos mercados regulamentados [...]. **Diário Oficial da União**, 14 jul. 2022. Disponível em: [file:///C:/Users/terc96895/Downloads/resol160consolid%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/terc96895/Downloads/resol160consolid%20(1).pdf).

HOSPERS, John. **Introducción al análisis filosófico.** Alianza: Madrid, 1984.

RFB – RECEITA FEDERAL BRASILEIRA. **Instrução Normativa nº 1.888, de 3 de maio de 2019.** Institui e disciplina a obrigatoriedade de prestação de informações relativas às operações realizadas com criptoativos à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB). **Diário Oficial da União**, Brasília, 1º ago. 2019. Disponível em: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/100592>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BITCOIN block explorer. Disponível em: <https://www.blockchain.com/explorer/blocks/btc/0>. Acesso em: 22 out. 2024.

BRASIL. Ministério Público Federal. 2ª Câmara de Coordenação e Revisão. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2>. Acesso em: 22 out. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 22 out. 2024.

BROWNORTH, Anders. Blockchain demo. Disponível em: <https://anders-brownworth.com/blockchain/>. Acesso em: 22/10/2024.

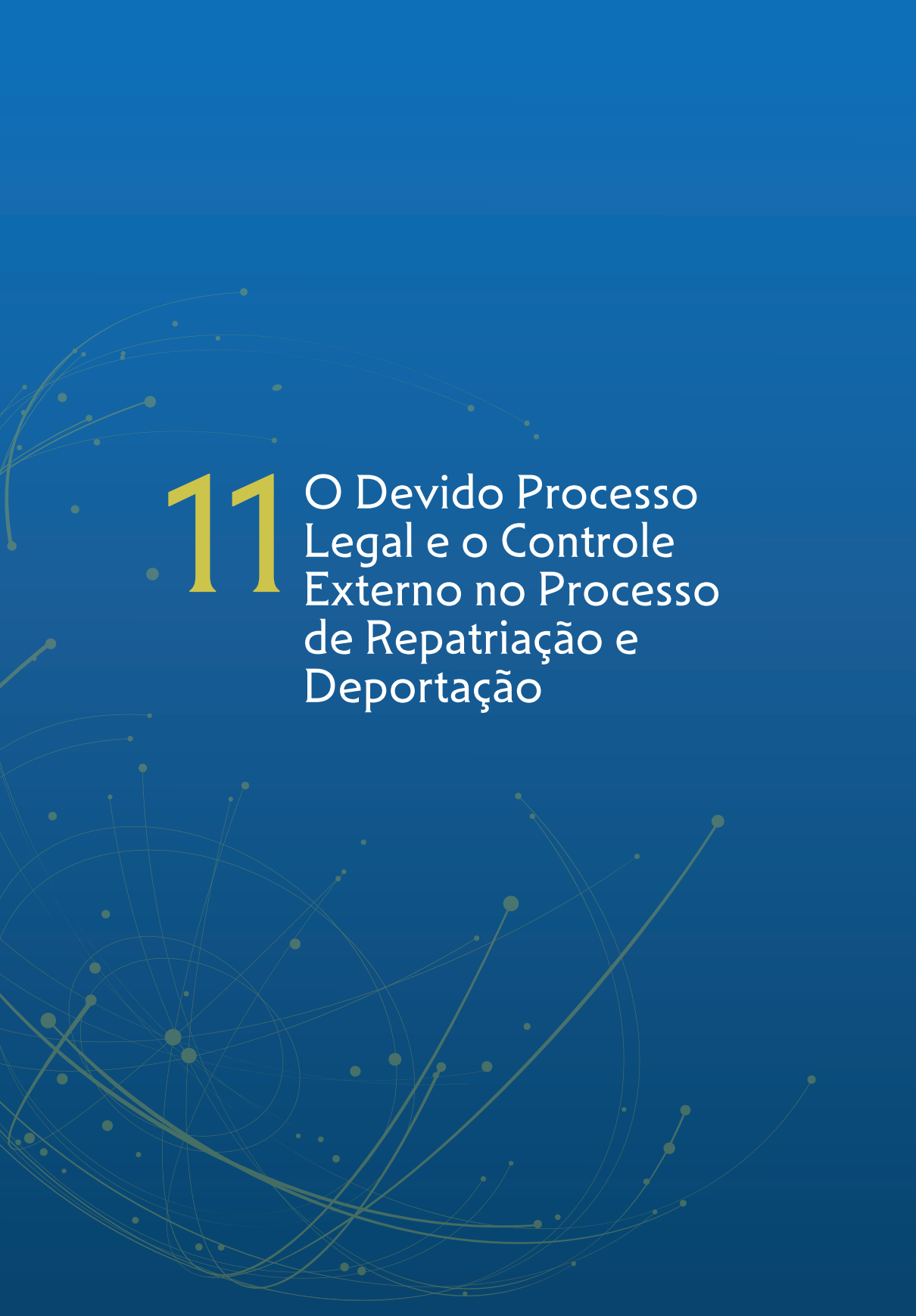
COINMARKETCAP. Disponível em: <https://coinmarketcap.com/>. Acesso em: 22 out. 2024.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. Dispensa de registro de oferta pública de distribuição de CCB de emissão de Bracor Investimentos Imobiliários Ltda. Proc. RJ2007/11593. Disponível em: https://conteudo.cvm.gov.br/deciso-es/2008/20080122_R1/20080122_D01.html. Acesso em: 22 out. 2024.

BITCOIN.ORG. Disponível em: https://bitcoin.org/pt_BR/. Acesso em: 22 out. 2024.

ETHEREUM.ORG. Disponível em: <https://ethereum.org/pt/>. Acesso em: 22 out. 2024.

METZ DOWD. Cryptography Mailing List Archive. Disponível em: <https://www.metzdowd.com/pipermail/cryptography/2008-October/014810.html>. Acesso em: 22 out. 2024.

The background features a complex network of thin, light-colored lines and dots, resembling a stylized orbital system or a web of connections. The lines are curved and intersect, with dots of varying sizes placed at various points along them. The overall aesthetic is modern and technical, set against a solid blue background.

11 O Devido Processo Legal e o Controle Externo no Processo de Repatriação e Deportação

O DEVIDO PROCESSO LEGAL E O CONTROLE EXTERNO NO PROCESSO DE REPATRIAÇÃO E DEPORTAÇÃO

Carlos Bruno Ferreira da Silva¹

1 INTRODUÇÃO

Vivemos num mundo em que existem diversas correntes políticas que acusam a imigração desenfreada pelos males internos da sociedade. Frequentemente, aos estrangeiros, é imputada a culpa pelo aumento da criminalidade, pela perda de empregos, pela ausência de valores compartilhados e pelo mal-estar em geral que enfrentam as comunidades.

Embora haja diversos estudos que afastam, em muitos casos, que sejam verdadeiras essas afirmações, isso não inibe que encontremos uma intensificação de medidas restritivas para a entrada de não nacionais nos territórios estatais, com aumento de poderes para os funcionários públicos que controlam as vias de acesso, formais e informais.

Porém, esse fenômeno não pode negar que há normas de direitos humanos no plano internacional que exigem dos Estados que assumam proteção de direitos básicos de cada indivíduo que a ele se apresenta somente pela sua dignidade inerente. Essas obrigações não cogitam reciprocidade conforme a nacionalidade de origem do interessado, já que estão presentes em diplomas de caráter universal.

O objetivo deste artigo é analisar as situações em que é permitida a retirada de pessoas alienígenas do Estado brasileiro, a visão das normas e decisões internacionais e internas que reconhecem alguma proteção mínima nessas hipóteses e os motivos que favorecem uma ação ativa do Ministério Público e do sistema Judiciário em geral, mais além das disposições estritas da legislação interna de migrantes.

¹ Doutor em direito constitucional pela Universidade de Sevilla. Pesquisador visitante do Instituto Max Planck de Direito Internacional e Público Comparado (2009-2010). Pós-doutorado em direito internacional e europeu pela Universidade de Lisboa. Procurador da República e professor da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU).

2 OS INSTITUTOS DE RETORNO DE NÃO NACIONAIS DA REPATRIAÇÃO E DA DEPORTAÇÃO

A doutrina internacionalista e a legislação nacional preveem quatro institutos que permitem que estrangeiro seja tirado do território nacional. Ao contrário da extradição, três deles ocorrem por iniciativa do Estado que recebe aquele que não tem a sua nacionalidade: a repatriação, a deportação e a expulsão (Brasil, 2017, art. 47). Nos dois últimos casos, a mesma norma afirma que o chefe da unidade da Polícia Federal *poderá* representar ao juízo federal, havendo no processo judicial o direito à ampla defesa e ao devido processo legal (Brasil, 2017, art. 48).

A lei, portanto, não cogita sequer como possível, a princípio, o *contraditório* em situação de repatriação. O §1º do art. 49 trata de comunicação, além da empresa que realizará o transporte, de que haverá conhecimento de autoridade consular do país de procedência ou do país de nacionalidade daquele que deseja entrar (Brasil, 2017). E o art. 45 estabelece quando o agente público poderá barrar a entrada, merecendo aqui especial destaque os incisos II e III, que envolvem condenação ou acusação por crime que pode ensejar deveres de entrega e extradição conforme os acordos que o Brasil se obrigou a cumprir (Brasil, 2017). Somente haverá notificação da Defensoria Pública da União (DPU) quando a *imediatez* na devolução não for possível. Ressalte-se que o próprio parágrafo único do mesmo artigo já demonstra que esse ato administrativo fundamentado comporta exceções, uma vez que não deverá ser impedido de entrar no Brasil por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política. Também o §4º do art. 49 impede a repatriação em hipóteses que se justifica o acolhimento humanitário (Brasil, 2017).

A rapidez desse procedimento unilateral do agente no setor de imigração, porém, tanto leva à ausência de controle administrativo do momento em que toma várias decisões graves em relação à vida do migrante – seja para retorná-lo ao país de procedência ou nacionalidade (Brasil, 2017, art. 49, *caput*), seja para comunicação consular –, quanto contribui para definir a inexistência de condições que impeçam o ato de repatriação.

Mesmo a deportação, ainda que envolva garantias de ampla defesa, contraditório e recurso com efeito suspensivo (Brasil, 2017, art. 51), também é definida para o estatuto vigente somente como procedimento administrativo de atribuição do Departamento de Polícia Federal, sem qualquer dependência indubitável da presença do fiscal da lei ou de processo judicial (Mazzuoli, 2020, p. 657).

Esse modelo da Lei de Migração viola o arcabouço constitucional. Ainda que seja certo que o *caput* do art. 5º da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) se refi-

ra somente a estrangeiros “residentes” e que se admitam distinções de tratamento entre residentes e não residentes, isso não significa que direitos básicos da norma fundamental não se apliquem a visitantes ou migrantes. Estes continuam com, por exemplo, o direito à vida garantido no Brasil, bem como podem manejar as ações constitucionais quando tiverem seus direitos violados, e as medidas com reserva de jurisdição também se aplicam a eles. É o que afirma o Supremo Tribunal Federal (STF) no Habeas Corpus nº 94.016 (relatado pelo ministro Celso de Mello)², colocando desde a ementa que a condição de estrangeiro não domiciliado não desqualifica o paciente como “sujeito de direitos e titular de garantias constitucionais e legais”. E o Recurso Extraordinário nº 215267, relatado pela ministra Ellen Gracie, traz julgados do STF desde os anos 1960 que consideram a ilogicidade de direitos reconhecidos universalmente serem negados conforme a condição do estrangeiro em território pátrio.

A igualdade constitucional impõe que a diferenciação ao estrangeiro não residente seja justificada, proporcional e não afete direitos reconhecidos por tratados a que o Brasil se obrigou de maneira geral (Silva, 2020, p. 109). Também a doutrina estrangeira afirma que mesmo aquele que não se qualifica como refugiado deve ter reconhecidos seus direitos humanos básicos (Land; Libal; Chambers, 2021, p. 3). A grande razão de as autoridades de fronteira serem contra o reforço dos direitos dos migrantes, mesmo que isso signifique a existência de erros que podem levar inclusive à remessa de nacionais³, é que isso torna a repatriação ou a deportação mais difícil. No entanto, o respeito aos requisitos mais exigentes de um devido processo legal não deve ser óbice num Estado democrático para se preservar o modelo constitucional e convencional.

3 O ARCABOUÇO INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO AOS NÃO NACIONAIS

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (Decreto nº 592/1992) indica, no seu art. 2º, que basta aos indivíduos estarem no território e submetidos à jurisdição para que seja cumprido o tratado internacional (Brasil, 1992a). O critério de estar submetido à jurisdição para ser sujeito de direitos, sem qualquer menção à nacionalidade ou residência, também é o adotado no art. 1º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Decreto nº 678/1992 (Brasil, 1992b). A dicotomia cidadão/não cidadão não deve ser desvirtuada para se transformar em modo de opressão a seres igualmente humanos (Ramos, 2008, p. 732).

2 Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/HC94016.pdf>.

3 Somin (2020, p. 77) fala em 20 mil estadunidenses equivocadamente detidos ou deportados do país entre 2003 e 2010.

A Comissão Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos, por sua vez, ao analisar a busca e a retirada de nacionais do Senegal, de Mali, da Gâmbia, da Mauritânia – entre outros países da África Ocidental – por Angola, entendeu que a deportação de imigrantes ilegais sem a possibilidade de passar pelo Poder Judiciário é contrária ao espírito do direito internacional⁴.

O Tribunal Europeu de Direitos Humanos já enfrentou a situação de não nacional ser levado sem direito ao contraditório para outro país no caso *Bozano v. França*⁵. Embora formalmente deportado pelas autoridades francesas – o que não era vedado, embora tivesse tido sua extradição para a Itália negada –, a demora em notificar o afetado da decisão administrativa e a subsequente rapidez com que foi transportado de carro para a Suíça (de onde enfrentaria nova extradição para a Itália, finalmente ocorrida em 18 de junho de 1980) demonstraram a violação do procedimento legal de privação de liberdade garantido na Convenção Europeia de Direitos do Homem (ECHR, 1950, art. 5.1, §60).

O caso *Bozano* ainda nos apresenta em seus detalhes uma razão de ação das forças policiais na retirada do não nacional do território que é facilitada pelo caráter eminentemente informal e célere de exercício da cooperação policial. Há dois telexes da Interpol em Roma indicando para as autoridades suíças que haveria a deportação da França ainda antes que o procurado soubesse da sua ordem de deportação (ECHR, 1950, art. 5.1, §59). Principalmente na atualidade, com as facilidades mundiais de comunicação em tempo real, não é irrazoável supor que autoridades policiais de países que buscam fugitivos se comuniquem com a polícia brasileira alertando sobre a intenção do foragido de desembarcar nos nossos postos de fronteira e manifestando que uma repatriação seria naturalmente mais célere que o processo de extradição. Assim como no caso *Bozano*, portanto, é possível que ocorram extradições, ato que a doutrina qualifica de modo distinto daqueles três institutos anteriores devido ao fato de a vontade, neste caso, ser da potência estrangeira, mascarando-se como iniciativa de autoridade local.

A Convenção Interamericana de Condições dos Estrangeiros (Decreto nº 18.956, de 22 de outubro de 1929) simplesmente admite, no seu art. 1º, que as condições de entrada e residência de não nacionais sejam definidas por leis nacionais (Brasil, 1929). A Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), no entanto, sem negar essa regra, não estabelece qualquer distinção quanto ao direito dos estrangeiros, residentes ou não, a um devido processo legal. Na Opinião Consulti-

4 Mais informações em: Communication nº 159/1996, de 11 de novembro de 1997, parágrafo 20. Disponível em: <http://hrlibrary.umn.edu/africa/comcases/Comm159-96.pdf>.

5 Conforme Application nº 9.990/1982. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-57448%22%7D>.

va nº 18, de 17 de setembro de 2003, em que, por solicitação do México, tratou-se da “condição jurídica e direitos dos migrantes indocumentados”, está consignado que “os Estados podem estabelecer mecanismos de controle de ingresso e saída de imigrantes indocumentados a seu território, os quais devem sempre ser aplicadas com apego estrito às garantias do devido processo e ao respeito da dignidade humana” (Corte IDH, 2003, parágrafo 119)⁶.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) já afirmou a questão do devido processo legal e do efetivo acesso à justiça de estrangeiros no caso dos padres Loren Laroye Riebe Star, Jorge Alberto Barón Guttlein e Rodolfo Izal Elorz (Report nº 49/1999). Ficou comprovado que os religiosos, defensores de direitos humanos no estado de Chiapas, foram levados a interrogatório sob ameaça de agentes armados, sem que cônsules ou advogado pudessem estar no momento das perguntas presentes e, em menos de 24 horas, colocados em voo de ida a Miami sem conhecerem as razões exatas de sua deportação, sob a alegação genérica de que a deportação se dava por violação às condições de seus vistos de estada (IACHR, 1999, parágrafos 6 a 11, 106 e 107). Não há dúvida, portanto, de que nosso sistema interamericano de direitos humanos inclui os direitos de ser ouvido adequadamente e julgado de maneira imparcial quanto às intenções de ficar em Estado do qual não se é nacional.

4 A ATUAÇÃO JÁ EXISTENTE E POSSÍVEL DO SISTEMA DE JUSTIÇA EM PROL DOS MIGRANTES

A existência de um devido processo legal, ainda que célere e exercido pelas autoridades judiciais e do Ministério Público de plantão, quando necessário, com a defesa ocorrendo pela Defensoria Pública ou constituída, não seria de grande modificação das estruturas existentes, já que esse modelo está presente em todas as prisões fora do horário de funcionamento dos fóruns, inclusive com a realização de audiências de custódia. Bastaria para tanto ser considerada obrigatória, nesses casos, a representação da autoridade migratória aos agentes da DPU e do Ministério Público Federal (MPF) que estivessem no momento atuando no expediente ou de sobreaviso, conforme a urgência que se apresente na modalidade, para tomarem as medidas que entendessem necessárias.

⁶ No original: “los Estados pueden establecer mecanismos de control de ingresos y salidas de migrantes indocumentados a su territorio, los cuales deben siempre aplicarse con apego estricto a las garantías del debido proceso y al respeto de la dignidad humana”.

Registre-se que não se defende aqui que haja um direito a um *ius perigrinandi* no direito internacional, mas tão somente que deve existir um *hospitalitas* mínimo que inclua o direito de não ser rejeitada a estada sem uma justa razão (Cavallar, 2002, p. 71-74 e 107-109). Essa lição é clara na hipótese de concomitante pedido de refúgio. O art. 8º da Lei nº 9.474/1997 expressa que a entrada irregular não impede o pedido de refúgio e o art. 10, da mesma lei, determina que a mera solicitação suspende o processo administrativo e criminal pelo ingresso ilícito (Brasil, 1997). A inexistência de exclusividade do oficial de imigração para essa análise ocorre mesmo quando há evidentes elementos da falsidade do pedido, conforme afirmou o Tribunal Regional Federal (TRF) da 3ª Região em julgado de 12 de março de 2025 (Habeas Corpus nº 5034359-26.2024.4.03.0000)⁷:

A questão do refúgio não suspende automaticamente os trâmites burocráticos para repatriação, especialmente quando há indícios de que o pedido de refúgio pode não ser legítimo, de modo que o fato de alguém pedir refúgio em outro país não é um salvo-conduto para evitar a repatriação, devendo essas questões serem analisadas pelo Conare. Há jurisprudência pacífica da 1ª Vara de Guarulhos sobre a possibilidade de o judiciário analisar, ainda que perfunctoriamente, a legalidade do pedido de refúgio.

Há, portanto, clareza, no Judiciário federal do estado de São Paulo – onde se concentram os aeroportos com o maior número de chegadas de estrangeiros no país –, de que há nos pedidos de refúgio ausência de repatriação sem a possibilidade de verificação administrativa e judicial além da decisão imediata do agente fronteiro, ainda que pareça se tratar de pedido sem base. Idêntico entendimento já era objeto de recomendação do MPF ao diretor-geral da Polícia Federal desde o começo dos anos 2000 (Ramos, 2008, p. 742). A mesma lógica devia ser aplicada quando aquele sobre quem se supõe a entrada irregular não se utiliza da alegação de ser refugiado, sob pena de a legislação favorecer quem usa de torpeza para se fingir de necessitado de proteção do Estado brasileiro.

A presença do Ministério Público no processo de recusa de entrada ou permanência deveria ser combinada com uma rotina de controle adequado da atuação administrativa da polícia de fronteira.

⁷ Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoPje/317018718>.

O controle externo da atividade policial – previsto no art. 129, inciso VII, da CF/1988, e no art. 9º da Lei Complementar nº 75/1993 – tem um caráter amplo, não se resumindo a atividades ligadas à persecução penal, mas também incluindo outras atividades realizadas pelas polícias da União e dos estados e do Distrito Federal. Num Estado de direito, o controle de outro órgão público, mesmo quando não há relação hierárquica, como no caso, representa uma forma de efetivação de cuidado com o trato da coisa pública e com o respeito à legalidade (Garcia, 2014). Essas salvaguardas – incumbidas pelo constituinte ao Ministério Público também em relação aos serviços públicos em geral, por força do inciso II do mesmo art. 129 (Brasil, 1988) – garantem que haja respeito aos direitos previstos no ordenamento e permitem alcançarmos uma administração pública que tenha como parâmetro principal alcançar o atingimento dos objetivos constitucionais.

Esse controle teria uma enorme importância para a cooperação judiciária entre o Brasil e os demais países. A evolução da migração de pessoas, negócios e capital, que ganhou grande força com as tecnologias desenvolvidas a partir do fim do século XIX, motivou, não por acaso, avanços concomitantes no direito internacional, nas searas de igualdade dos estrangeiros ante a lei interna e de acordos de auxílio mútuo (Nussbaum, 1954, p. 212). A maior circulação exige mais garantias para aqueles que se movimentam junto com mais meios para a ação estatal além das fronteiras nacionais. Não é assim um paradoxo existir devido processo legal, ainda que sumário, para aferir se recusas de entrada na realidade não mascaram arbitrariedades dos funcionários de fronteira ou mero interesse pessoal de satisfazer contraparte estrangeira. A existência de controle efetivo sobre essas recusas de entrada e a participação obrigatória do Ministério Público em procedimentos de deportação podem ter o resultado de satisfazer autoridades consulares, de modo a evitar retornos injustificados ou demonstrar o esforço institucional em proceder com extradições regulares. Ambos os sinais fortalecem a relação entre países, servindo para auxiliar a boa vontade externa quando forem autoridades brasileiras que emitam o pedido ativo, inclusive na busca de criminosos foragidos do nosso país. Há um intenso encadeamento entre relações internacionais e direito internacional da cooperação (Russomano; Abranches, 1971, p. 78), e a multiplicidade de relações entre nações que surgem nesse campo se fortalece ao ficar claro que os apoios não são dados no âmbito pessoal, mas, sim, pelas instituições interessadas envolvidas.

As “extradições de fato” – empurrões literais em zonas de fronteira física (Souza, 2013, p. 40) e figurados em portos e aeroportos do nosso território, realizados por agentes públicos que entregam pessoas foragidas a suas contrapartes policiais estrangeiras sem o processo previsto, afastando a competência constitucional do STF – devem ser rejeitadas, como estruturas à margem do direito que são. Colocar todo

o poder, sem na prática a possibilidade revisional, sobre um funcionário significa fechar os olhos para ocorrências que podem estar frequentemente acontecendo nos nossos postos de entrada. Escreve Rezek (2018), em lição que a tudo serve aos objetivos deste artigo, inclusive na situação de repatriação inadmitida, que

entendeu o Tribunal Federal de Recursos [no caso Ronald Biggs] que o intento do legislador só se pode valorizar eficazmente quando se leve às últimas consequências o vigor da norma proibitiva. Há que se impedir, assim, não apenas a deportação ou expulsão que conduza o paciente diretamente ao Estado interessado na extradição inadmitida, mas também aquela qualquer dentre as duas figuras que lhe dê, ou que seja suscetível de lhe dar tal destino por via oblíqua.

O controle da atuação administrativa da Polícia Federal na proibição de ingresso de viajante permite também a análise das razões de negativa à entrada no tocante a outras motivações internas que não correspondam aos requisitos legais, como discriminação racial, cumprindo assim as obrigações assumidas pelo Estado brasileiro na Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (Decreto nº 10.932/2022). Esse diploma internacional, no seu art. 8, proíbe que medidas a princípio tomadas por justificativas de segurança representem em verdade discriminação direta ou indireta a pessoas ou grupos (Brasil, 2022). E o art. 10 garante às vítimas o acesso ao sistema de justiça, o que na prática se torna impossível quando a pessoa é retirada de forma expedita no momento da chegada ao país. Não se diga que se aborda hipótese irrealista. No Agravo de Instrumento nº 1009875-74.2021.4.01.0000, julgado em 30 de maio de 2021 pelo TRF da 1ª Região, enfrentou-se, a partir de ação civil pública do MPF e da DPU, a Portaria nº 652/2021, dos ministérios da Casa Civil, da Justiça e Segurança Pública e da Saúde, que, a pretexto de combater a expansão da infecção nos humanos causada pelo SARS-CoV-2 (covid-19), estabeleceu um regime que excluía das exceções às restrições previstas, dos mais de 190 países com quem o Brasil mantém relações diplomáticas, apenas a Venezuela. E entre os venezuelanos, essa restrição alcançava somente aqueles que chegavam por via terrestre ou aquática (Brasil, 2021). O juízo de 2ª instância reconheceu a presença na norma geral de intolerância sem suporte científico contra pessoas (hiper)vulneráveis, sem prejuízo de análise diversa em situações excepcionais em concreto. Pois bem, se um ato infralegal emitido por ministros de Estado pode configurar discriminação, não há dúvida de que a possibilidade igualmente exista em cabines de fronteira, através de funcionários individuais.

5 CONCLUSÃO

Embora o poder dado às autoridades brasileiras na negativa ao ingresso ou à deportação de estrangeiros não seja excepcional no cenário comparado, há sérias limitações no controle ao procedimento administrativo nesses casos que descumprem deveres assumidos pelo Estado brasileiro no direito internacional. Ocorre também um modelo que afeta garantias básicas que nossa jurisprudência e doutrina reconhece ao nacional de outro país, ao, na prática, ser negado o acesso a um devido processo legal que controle externamente o decidido pela Polícia Federal.

As razões de polícia devem ser controladas pelo MPF e pelo Poder Judiciário tanto na questão da repatriação quanto da deportação. A atuação administrativa nesses casos está sujeita a falhas e arbitrariedades, assim como em outros casos, e é salutar que haja controle efetivo por autoridades externas para evitar a perpetuação de injustiças, em especial a ocorrência de extradições de fato e discriminações.

A estrutura já existente do sistema judicial seria capaz de enfrentar esses possíveis problemas sem prejuízos à celeridade necessária nos retornos sem entrada e às justificativas de interesse público em geral que explicam a ausência de manutenção de cidadãos estrangeiros no território nacional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 18.956, de 22 de outubro de 1929**. Promulga seis convenções de direito internacional público, aprovadas pela Sexta Conferência Internacional Americana. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1929. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/436072/publicacao/15693644>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília: Presidência da República, 1992a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de

novembro de 1969. Brasília: Presidência da República, 1992b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm.

BRASIL. **Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília: Congresso Nacional, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília: Congresso Nacional, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm.

BRASIL. **Portaria nº 652, de 25 de janeiro de 2021**. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Brasília: Casa Civil, 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.932, de 10 de janeiro de 2022**. Promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013. Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10932.htm.

CAVALLAR, Georg. **The rights of strangers: theories of international hospitality, the global community, and political justice since vitoria**. Londres: Routledge, 2002.

CORTE IDH – CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **A Condição Jurídica e os Direitos dos Migrantes Indocumentados**. México: Corte IDH, 2003. (Parecer Consultivo OC-18/03). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/58a49408579728bd7f7a6bf3f1f80051.pdf>.

ECHR – EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais**. Strasbourg: Council of Europe, 1950. Disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_por.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público**: organizações, atribuições e regime jurídico. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. Seção 25.1.

IACHR – INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. **Report nº 49, de abril de 1999**. (Case 11.610 – Loren Laroye Riebe Star, Jorge Alberto Barón Guttlein and Rodolfo Izal Elorz). México: Organization of American States, 1999. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/98eng/Merits/Mexico%2011610.htm>.

LAND, Molly Katrina; LIBAL, Kathryn Rae; CHAMBERS, Jillian Robin (ed.). The Human Rights of Non-citizens. *In*: **Beyond borders: the human rights of noncitizens at home and abroad**. Cambridge; Nova York: Cambridge University Press, 2021.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

NUSSBAUM, Arthur. **A concise history of the law of nations**. Nova York: MacMillan Company, 1954.

RAMOS, André de Carvalho. Direitos dos estrangeiros no Brasil: a imigração, direito de ingresso e os direitos dos estrangeiros em situação irregular. *In*: SARMENTO, Daniel (org.). **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

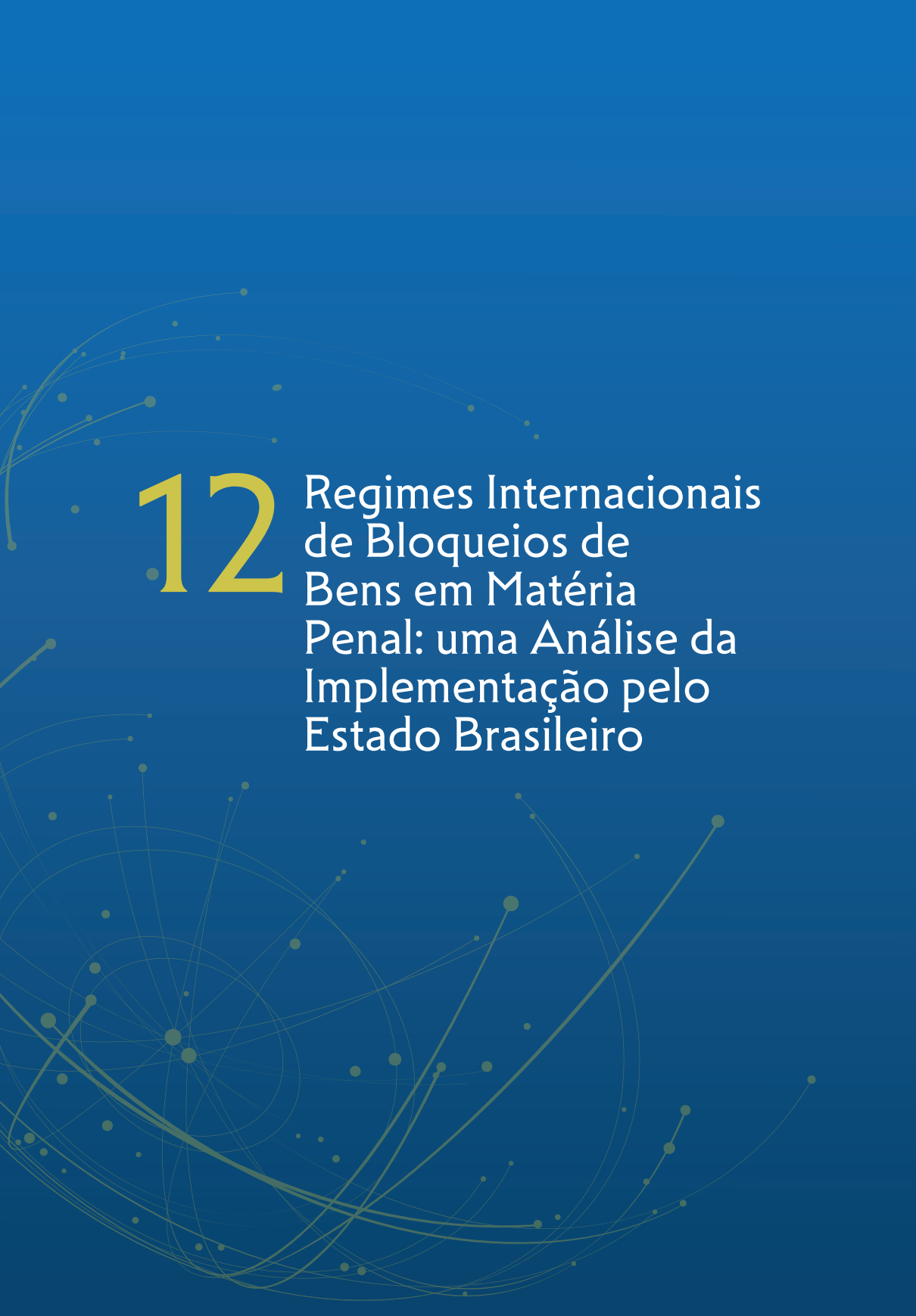
REZEK, Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. Seção 128.

RUSSOMANO, Gilda Maciel Corrêa Meyer; ABRANCHES, Carlos Alberto Dunshee de. Interdependência das relações internacionais e do direito internacional público. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 69-105, jan.-mar. 1971.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Edusp, 2020.

SOMIN, Ilya. **Free to move**: foot voting, migration, and political freedom. Nova York: Oxford University Press, 2020.

SOUZA, Artur Brito de Gueiros. **As novas tendências do direito extradicional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.



12 Regimes Internacionais de Bloqueios de Bens em Matéria Penal: uma Análise da Implementação pelo Estado Brasileiro

REGIMES INTERNACIONAIS DE BLOQUEIOS DE BENS EM MATÉRIA PENAL: UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO PELO ESTADO BRASILEIRO

Fernando Rocha de Andrade¹

1 INTRODUÇÃO

A criminalidade organizada transnacional apresenta-se atualmente como uma das maiores ameaças ao desenvolvimento social e econômico dos Estados, constituindo uma preocupação central para a comunidade internacional (UNODC, 1990). Na contemporaneidade, a prática criminosa está predominantemente motivada pela obtenção de lucro, exigindo uma abordagem diferenciada da tradicional persecução penal, cujo foco histórico eram as penas corporais. Nesse contexto, tornou-se essencial a neutralização dos lucros derivados da prática delitiva, mediante o bloqueio e confisco de bens obtidos ilicitamente, a fim de reduzir sua atratividade econômica. Desde a década de 1980, especialmente com o Tratado Internacional de Combate e Prevenção ao Tráfico Internacional de Entorpecentes (Brasil, 1991), a comunidade internacional passou a enfatizar o combate à repercussão patrimonial das atividades criminosas transfronteiriças. Organismos internacionais, como o Grupo de Ação Financeira Internacional (Gafi) e o Grupo Egmont², surgiram especificamente para monitorar e combater a lavagem de dinheiro, reconhecendo que a neutralização econômica das organizações criminosas constitui um instrumento dissuasório central (Gafi, 2012).

Diversas convenções internacionais incorporaram explicitamente a obrigação dos Estados em cooperar juridicamente para facilitar o confisco e bloqueio de ativos obtidos por meio de crimes internacionais. O Tratado Multilateral contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas de 1988 estabelece, em seu artigo 5º, a importância da cooperação internacional para a neutralização patrimonial das atividades ilícitas. Da mesma forma, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida/UNCAC), de 2003, e a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Con-

¹ Procurador da República. Mestre em direito internacional.

² “Em reconhecimento aos benefícios adquiridos com o desenvolvimento da rede de unidades de inteligência financeira (FIUs, na sigla em inglês), um grupo de UIFs (na sigla em português) se reuniu em 1995 no Palácio de Egmont Arenberg, em Bruxelas, Bélgica, e decidiu formar um grupo informal visando a estimular a cooperação internacional. Hoje conhecido como 'Grupo de Egmont', esse organismo reúne essas UIFs, que se encontram regularmente para buscar formas de cooperar entre si, especialmente nas áreas de intercâmbio de informações, treinamento e troca de experiências”. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/assuntos/o-sistema-de-prevencao-a-lavagem-de-dinheiro/sistema-internacional-de-prevencao-e-combate-a-lavagem-de-dinheiro/grupo-de-egmont>.

venção de Palermo/UNTOC) determinaram aos Estados as medidas internas necessárias para o confisco dos produtos de crimes e instrumentos utilizados para cometê-los (Brasil, 2006; 2004). Essas convenções formam regimes de proibição global, impondo obrigações positivas aos Estados, como criminalização de condutas específicas, investigação efetiva, julgamento e, especialmente, a perseguição patrimonial dos envolvidos. Assim, a perseguição patrimonial penal tornou-se componente fundamental da política criminal internacional contemporânea, refletindo a necessidade de sanções proporcionais ao objetivo central dos criminosos modernos: o lucro ilícito.

A globalização intensificou significativamente o fluxo financeiro ilícito decorrente das atividades criminosas transnacionais, criando desafios adicionais para a cooperação jurídica internacional. A complexidade da criminalidade transfronteiriça, facilitada pela velocidade dos meios tecnológicos e de comunicação (Giddens, 1990), exige dos Estados não apenas esforços internos, mas também coordenação internacional para monitorar e bloquear o fluxo dos ativos ilícitos. Relatórios de organismos internacionais como a Global Financial Integrity³, estimam que o crime organizado movimenta valores astronômicos anualmente, representando uma parte significativa do comércio global. Esses dados corroboram a necessidade urgente da implementação efetiva dos instrumentos internacionais de bloqueio e confisco de bens.

O Parlamento Europeu reconheceu expressamente o confisco de bens como ferramenta crucial contra organizações criminosas, enfatizando seu impacto positivo na segurança e na integridade econômica dos Estados (Bélgica, 2024, p. 2). A situação brasileira não difere desse cenário, uma vez que está plenamente inserida nessas redes globais de cooperação jurídica internacional. Investigar como o Estado brasileiro tem respondido a essas obrigações internacionais, especialmente no que se refere ao bloqueio e confisco patrimonial decorrente de solicitações internacionais, é essencial para aferir a compatibilidade das normas nacionais com as obrigações internacionais assumidas. Ademais, compreender a evolução histórica e dogmática da cooperação jurídica internacional no Brasil, incluindo os desafios constitucionais envolvidos, é fundamental para aprimorar a eficácia da resposta brasileira às demandas internacionais. Portanto, o presente texto parte da premissa central de que a lucratividade constitui o principal motivador da criminalidade transnacional, exigindo dos Estados a efetiva implementação de regimes internacionais de bloqueio de bens. A compreensão da motivação econômica e a importância do enfrentamento patrimonial são fundamentais para entender e aprimorar os instrumentos de coope-

3 Disponível em: <https://gfin integrity.org/>.

ração jurídica internacional disponíveis ao Estado brasileiro, que é continuamente desafiado a harmonizar suas práticas domésticas às exigências internacionais nesse complexo e dinâmico campo da persecução penal.

2 O DEVER GERAL DE COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL

A intensificação da interdependência global, impulsionada pela globalização e pela universalização dos direitos humanos, tornou incontornável o dever de cooperação internacional entre os Estados, especialmente no âmbito penal. Essa cooperação não se trata mais de mera cortesia entre nações, mas de uma exigência jurídica vinculante, inserida no novo paradigma constitucional: o Estado constitucional cooperativo, concebido por Häberle (2007, p. 18-22).

Nessa perspectiva, a soberania deixa de ser um valor absoluto e passa a ser relativizada pela própria Constituição, que se abre ao diálogo com outros ordenamentos jurídicos (Häberle, 2007, p. 35-44). A Carta Constitucional, compreendida como um texto cooperativo e integrado, incorpora compromissos com a solidariedade global e com a proteção de bens jurídicos universais. Dessa forma, os direitos fundamentais e os deveres internacionais passam a moldar a atuação do Estado, inclusive na persecução penal, ao promover a repressão de condutas que a comunidade internacional considera intoleráveis. A teoria do Estado constitucional cooperativo é complementada pela concepção de transconstitucionalismo desenvolvida por Neves (2009, p. 6). Para ele, a modernidade jurídica já nasce globalizada, desvinculada da rigidez territorial, o que demanda uma comunicação normativa transnacional e interconstitucional. Nesse cenário, a globalização propicia a formação de "pontes de transição" e "conversações transconstitucionais" (Neves, 2009, p. 257) que exigem a harmonização dos sistemas jurídicos nacionais e a cooperação processual penal entre os Estados.

Conforme leciona Mendonça (2022, p. 52), a cooperação jurídica internacional tem fundamento constitucional e se encontra permeada em vários dispositivos da Carta, cujo arquétipo deixa evidente que o Estado brasileiro se insere no contexto do Estado cooperativo.

O reconhecimento do compartilhamento dos valores constitucionais está consagrado desde o Preâmbulo da Constituição, onde se estipula o compromisso de buscar uma sociedade engajada, tanto interna quanto internacionalmente, na resolução pacífica de disputas e no respeito aos direitos humanos. Esse compromisso é reiterado ao longo do texto constitucional, desde a afirmação da dignidade da pessoa humana, no art. 1º, inciso III, até a declaração de construir uma

sociedade livre, justa e solidária, no art. 3º, inciso I, com reconhecimento explícito do princípio da solidariedade.

Tais características são reforçadas no art. 4º, que delinea os princípios das relações internacionais, destacando a independência nacional, a prevalência dos direitos humanos, a autodeterminação dos povos, a não intervenção, a igualdade entre os Estados, a defesa da paz e a solução pacífica dos conflitos. O ápice desse reconhecimento é expresso no reconhecimento do princípio da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. O parágrafo único estabelece a busca ativa pela integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações. Além disso, o art. 5º, após garantir uma extensa lista de direitos fundamentais, abre espaço para outros direitos e garantias decorrentes de tratados internacionais, conferindo-lhes maior hierarquia e estabelecendo a submissão do Brasil à jurisdição do Tribunal Penal Internacional, quando aderido.

O incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 45/2004, previsto no art. 109, § 5º, reafirma a necessidade de se assegurar o cumprimento das obrigações dos tratados internacionais de direitos humanos. Por outro lado, a Constituição também estabelece procedimentos para a incorporação de tratados internacionais, bem como recursos extraordinário e especial em caso de afronta ou negativa de vigência aos tratados. Além disso, regras específicas de cooperação jurídica internacional são delineadas, abordando instrumentos como homologação de sentenças estrangeiras, concessão de *exequatur* às cartas rogatórias e processos de extradição. Em suma, a Constituição brasileira não apenas reconhece a abertura ao mundo em sintonia com o paradigma do Estado constitucional cooperativo, mas também estabelece mecanismos claros e específicos para sua efetivação, delineando um regime constitucional voltado para inserir o Estado brasileiro na rede de cooperação jurídica internacional.

Compreendendo que a ordem constitucional está aberta estruturalmente para otimizar a cooperação jurídica internacional, é importante identificar o alvo buscado pela criminalidade contra o qual a política internacional penal deve se voltar. É por essa razão que, no item a seguir, aborda-se a genealogia motivacional da criminalidade moderna, especificamente para justificar a implementação de instrumentos de confisco de ativos entre nações.

No âmbito do direito penal transnacional⁴, a compreensão do Estado cooperativo culmina na formação dos chamados regimes de proibição global — conceito desenvolvido entre nós por Corrêa (2017) e Aras (2025) —, segundo o qual os Estados passam a compartilhar obrigações penais positivas previstas em tratados internacionais, incluindo a criminalização de condutas amplamente rejeitadas pela comunidade internacional, bem como o dever de investigar, processar, punir e confiscar os ativos provenientes dessas infrações. A seu turno, a elevação da proteção de bens jurídicos universalmente aceitos como relevantes para compor a política criminal internacional pressupõe, outrossim, que os arcabouços internos de justiça sejam operacionalmente eficazes. Esse compromisso expressa a compreensão contemporânea do Estado constitucional cooperativo, que não se limita à mera declaração abstrata de direitos ou à proteção penal formalmente anunciada dos bens jurídicos reconhecidos. Exige-se, fundamentalmente, o adimplemento de obrigações processuais positivas, consubstanciadas na responsabilidade convencional dos Estados partes signatários em efetivamente investigar, processar e responsabilizar penalmente os infratores, impondo-lhes também o dever de recuperar os ativos obtidos ilicitamente e assegurar a integral reparação dos danos causados. As obrigações processuais positivas (Fischer, 2022, p. 123; Aras, 2025), pois, são deveres paralelos dos Estados essenciais para que os bens e objetivos buscados pela política criminal internacional sejam efetivamente alcançados. A identificação dessas obrigações devidas pelos Estados que a compõem decorre diretamente dos regimes de proibição global em torno dos quais a comunidade internacional estabelece as diretrizes da política criminal internacional. De nada adiantaria a formalização de uma política criminal internacional, para o enfrentamento de uma determinada criminalidade, se não fossem estabelecidas obrigações penais específicas a serem exigidas dos Estados que a compõem. Dentro dessas redes internacionais, abre-se um espaço comunicativo no qual os Estados edificam cooperações processuais penais de investigar, processar e punir os autores dos crimes rechaçados na política internacional estabelecida.

Há uma relação de complementaridade conceitual entre sociedade em rede, Estado constitucional cooperativo, regimes de proibição global, política criminal

4 Boister (2012) desenvolve o conceito de "direito penal transnacional" como um domínio autônomo, diferenciado do tradicional direito internacional penal. Enquanto o direito internacional penal aborda crimes graves como genocídio e crimes contra a humanidade, o direito penal transnacional concentra-se em delitos cuja natureza é essencialmente transfronteiriça, tais como tráfico de drogas, terrorismo, corrupção, lavagem de dinheiro, tráfico de pessoas e crimes cibernéticos. Tais delitos requerem uma cooperação internacional robusta para sua efetiva repressão. Em sua análise, Boister explora a forma como os Estados são impulsionados, especialmente por meio das chamadas "convenções de supressão", a criminalizar determinadas condutas e estabelecer mecanismos de colaboração internacional, abrangendo medidas como extradição, assistência jurídica recíproca e recuperação de ativos provenientes do crime. Por outro lado, o autor levanta críticas à atual estrutura normativa, questionando se há um desequilíbrio em favor da repressão em detrimento de princípios fundamentais como a justiça, os direitos humanos e o devido processo legal (Boister, 2012).

internacional e obrigações convencionais penais positivas. A eficiência do processo penal, nessa perspectiva integral, traz à tona a importância da reparação do dano e a recuperação dos ativos obtidos com o lucro do crime. A vítima, por sua vez, passa a ser alvo de proteção da política criminal internacional, importando uma especial consideração aos Estados, tanto no direito interno quanto no âmbito da cooperação jurídica internacional. É por essa razão e por consideração dessa política criminal internacional que a Corte Interamericana de Direitos Humanos⁵ tem responsabilizado os Estados partes do sistema interamericano de direitos humanos que se omitiram ou de alguma outra forma obstruíram o acesso jurisdicional a vítimas de crimes rechaçados pela rede de proibição global.

Entre os compromissos assumidos pelo Brasil nesses regimes, destacam-se a adesão a convenções internacionais, como a de Viena (1988), Palermo (2000) e Mérida (2003), todas prevendo, de forma explícita, mecanismos de cooperação e perseguição patrimonial. A Constituição Federal de 1988 incorpora essa orientação ao prever mandados expressos de criminalização alinhados a essas convenções, como no combate ao racismo, à tortura, ao terrorismo, ao tráfico de drogas, ao trabalho escravo, aos crimes ambientais e às violações aos direitos humanos. Ela também explicita hipóteses de expropriação de bens, como no art. 243, ao determinar a perda de propriedades utilizadas para o cultivo de psicotrópicos ou para exploração de trabalho análogo à escravidão.

5 O caso emblemático Miguel Castro vs Peru (Corte IDH, 2006b), julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), deixa evidente essa especial preocupação com as vítimas no âmbito das obrigações penais positivas. Esse caso faz parte de uma série de casos peruanos que tratam das violações ao acesso à justiça pelas vítimas, garantido pelos artigos 1, 28 e 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH). No dia 6 de maio de 1992, teve início a implementação de um plano para transferir os detentos da Penitenciária Miguel Castro, no Peru. É relevante ressaltar que o país atravessava uma crise constitucional, após o então presidente Alberto Fujimori, com o apoio das Forças Armadas, ter dissolvido o Congresso e intervindo no Poder Judiciário, assumindo características de uma ditadura. Essa tomada de poder foi marcada por episódios violentos e inconstitucionais, incluindo a restrição de emissoras de rádio, canais de televisão e jornais. É importante destacar, principalmente nesse caso, a perseguição a membros contrários ao seu regime de poder. Alguns internos, considerados presos políticos, que estavam no Pavilhão "1A", destinado a presas de um presídio feminino, juntamente com alguns detentos de outros pavilhões, também presos políticos, mesmo sem terem sido necessariamente julgados, foram acusados de promover um motim. A Corte reconheceu que eles foram submetidos a graves violações de seus direitos sob o pretexto de transferência. Duas tentativas de transferência ocorreram sem que os familiares fossem informados e sem que os direitos mais básicos fossem respeitados, ocorrendo episódios de tortura e total desconsideração pelo ser humano. Sobre a perspectiva da consideração e respeito às vítimas de crime, chama atenção na sentença o voto do juiz Cançado Trindade, no qual restou estabelecido que o prolongado tempo de demora no julgamento do caso impacta mais fortemente as vítimas que compõem grupos vulneráveis afetados e que, portanto, não é um tempo meramente cronológico, já que o sofrimento se amplia com o decurso do tempo sem um desfecho. Em seguida, destacou que a ausência de uma cláusula específica de aceite da jurisdição da Corte das Convenções, como a de Belém do Pará, não impede o conhecimento do caso. Pelo contrário, a Corte IDH tem reconhecido inúmeras violações devido à conexão interpretativa com a Convenção Americana de Direitos Humanos e com uma série de outras convenções que integram o regime de proibição, como a convenção sobre a tortura ou o desaparecimento forçado. O julgado, ao final, reconheceu que a responsabilidade internacional do Estado do Peru no caso se deu por não ter se desincumbido da obrigação processual em prevenir e punir a tortura e a erradicação da violência contra mulher (Corte IDH, [s.d.]).

A perseguição penal patrimonial, nesse contexto, se torna um vetor essencial da política criminal internacional, diante da constatação de que a principal motivação do crime organizado contemporâneo é o lucro. O confisco e o bloqueio de bens, portanto, não representam apenas uma resposta simbólica, mas uma medida de eficácia prática, com forte valor dissuasório. Contudo, como exige o princípio da legalidade penal, tais sanções devem estar fundamentadas em tipos penais previamente estabelecidos, razão pela qual os mandados de criminalização devem ser acompanhados de instrumentos normativos que viabilizem a constrição patrimonial. A consolidação de uma política criminal transnacional se dá justamente pela confluência desses elementos: uma rede de Estados cooperando para harmonizar seus sistemas penais, compartilhando informações, provas e executando reciprocamente medidas de bloqueio e confisco. A ausência de uma jurisdição penal internacional única é suprida por essa rede horizontal, cujos nós se conectam pela vontade consensual de reprimir condutas incompatíveis com os valores civilizatórios. Não por acaso, já em 1985, por conta do reconhecimento da necessidade de enfrentamento da criminalidade internacional, no Sétimo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e Tratamento dos Criminosos, se adotou o Plano de Ação de Milão, cujas conclusões recomendam às nações o incremento e a criação de forma mais dinâmica de cooperação internacional em matéria penal (UNODC, 2004).

De forma paradigmática, em 1998, a Assembleia Nacional da ONU emitiu a Resolução nº 53/112, na qual insta seus membros a revisarem suas estruturas internas, a fim de facilitar e agilizar a implementação de medidas de cooperação internacional direta em matéria penal (UNODC, 1990). Além de adotar uma base legal interna que promova a cooperação, independentemente de acordos internacionais, a Resolução nº 53/112 apela à adoção de medidas que simplifiquem o processo de solicitação e execução da assistência mútua entre os Estados. Essas medidas podem incluir o uso de tecnologias de comunicação avançadas e a permissão para que o Estado requerido atue em nome do Estado solicitante perante os tribunais nacionais. Para alcançar esses objetivos, a Organização das Nações Unidas (ONU) encoraja, por meio dessa normativa, a criação de normas que permitam a transferência de testemunhas sob custódia e a emissão de decisões judiciais necessárias para a execução dos pedidos de assistência, mesmo em casos de medidas cautelares, como a busca e apreensão de bens ligados ao crime em investigação. Além disso, a Resolução nº 53/112 destaca a importância da celebração de novos tratados destinados a combater a criminalidade transnacional e de sua contínua atualização para seu correto enfrentamento. De forma consentânea com a ideia de desestímulo financeiro à prática do crime, a resolução demanda uma abordagem mais concreta no sentido de promover a adoção de acordos internacionais que regulamentem o bloqueio e a partilha de bens e valores apre-

endidos entre os Estados membros. Os recursos resultantes dessas apreensões devem ser alocados para fortalecer as instituições e capacitar os funcionários públicos envolvidos no combate à criminalidade internacional.

Essa nova conformação internacional resultou na substituição do soberanismo pelo paradigma da cooperação interessada, segundo o qual buscam os Estados negociar tratados e estruturar órgãos internos, tornando-os eficientes, para fazer valer os compromissos assumidos, deixando claras as regras que justificam eventuais recusas dos pedidos de cooperação.

O dever de cooperar em matéria penal, entre nós, na atualidade, conforme aponta Abade (2013, p. 57), se funda no paradigma da cooperação interessada⁶, a qual faz concessão ao primado da soberania em nome de valores nacionais internos, admitindo negativas justificadas e modulações dos pedidos de cooperação. Sob esse paradigma da cooperação interessada, a cooperação jurídica em matéria penal no Brasil se apresenta na atualidade com o desafio de romper as amarras burocráticas suficientes para melhor enfrentar a transnacionalidade do crime e se compor com a *rule of law* demandada pela comunidade internacional.

A fim de monitorar o desempenho das obrigações assumidas, no interior dessas redes são criadas organizações internacionais que servem como supervisores da implementação da política criminal internacional estabelecida nas convenções. O United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), que é o Escritório das Nações Unidas de Combate ao Crime, considerado o guardião dessas convenções internacionais mencionadas, para além de desempenhar um papel fundamental na elaboração e implementação de políticas e programas internacionais de prevenção e combate a essas ameaças à sociedade, serve como curador de suas implementações. Ele fornece assistência técnica, pesquisa, treinamento e apoio aos Estados membros e parceiros em todo o mundo para ajudá-los a enfrentar esses desafios de maneira coordenada. Além disso, o UNODC também trabalha na promoção de políticas de prevenção ao uso de drogas, no tratamento de dependentes químicos e na promoção do acesso à justiça e ao Estado de direito.

6 O tratado de Lisboa de 2007, que deu nova redação ao Tratado da União Europeia, inaugurou o paradigma da confiança e reconhecimento mútuo, conforme o qual é estabelecida mútua confiança entre os Estados, como também o reconhecimento mútuo de suas decisões judiciais. Marcada pela confiança entre as nações e reconhecimento mútuo das decisões, o novo paradigma aproxima os sistemas jurídicos dos Estados envolvidos, permitindo a homogeneização das normas processuais penais. Funda-se na mitigação das barreiras existentes por conta da confiança mútua e, essencialmente, na lógica de que se há identidade ou semelhança das normas e institutos locais, não haveria razão para impor limites aos pedidos de outros Estados.

Nesse sentido, em 2021, o UNODC ([s.d.]) lançou a estratégia quinquenal de atuação para a prevenção e o combate ao crime organizado, deixando clara a necessidade operacional de que os integrantes da rede internacional de combate ao crime organizado, destinatários das obrigações convencionais positivas, operem em três frentes: a) cooperação transfronteiriça para descapitalizar grupos criminosos, desarticulando-os mediante investigação, processamento e responsabilização penal de seus integrantes; b) aumento da capacidade de prestar assistência e da reintegração social às vítimas do crime organizado; c) aprimoramento dos promotores públicos e do Judiciário no que atina à eficiência da justiça criminal, especialmente no que atina à capacidade de otimizar sistemas que combatam a lavagem de dinheiro, o financiamento do crime e dos fluxos financeiros ilícitos.

Em resumo, os Estados integrantes dos diversos regimes internacionais de proibição devem tomar as medidas necessárias para permitir o bloqueio e o confisco do produto obtido por meio de infrações penais rechaçadas, bem como o integral ressarcimento dos danos causados às vítimas. Além de recuperar o produto dessas infrações, os Estados devem implementar o confisco de bens, equipamentos e outros instrumentos que foram utilizados ou que são destinados à prática dessas infrações penais. As obrigações penais positivas dos integrantes da rede impõem o dever de adotar medidas organizacionais capazes da identificação, da localização, do embargo e da apreensão desses ativos, especialmente elidindo sua movimentação enquanto uma investigação estiver em curso. Caso o produto do crime tenha sido convertido, total ou parcialmente, em outros bens, as medidas confiscatórias devem incidir sobre esses ativos, conforme exigem os artigos 5º da Convenção de Viena, 12 da Convenção de Palermo e 31 da Convenção de Mérida. Por fim, a rede internacional de enfrentamento da criminalidade organizada exige que os Estados partes promovam o confisco alargado de bens, que se caracteriza pelo alcance sobre o patrimônio cuja obtenção lícita não foi comprovada. Isso significa que, em contextos específicos de grave criminalidade, segundo essas três convenções internacionais, o ônus da prova da licitude da aquisição de alguns ativos pode recair sobre o infrator.

Essas regras têm em comum o objetivo de combater o aspecto patrimonial do crime organizado, especialmente por meio do congelamento de bens adquiridos ilegalmente, contribuindo assim para a dissuasão e punição de atividades criminosas lucrativas.

Dessa forma, a obrigação de cooperação jurídica internacional, alicerçada nas convenções e reiterada pela Constituição brasileira, impõe ao Estado o compromisso de agir com eficiência investigatória e repressiva, especialmente no que se refere à persecução patrimonial. Trata-se de uma obrigação constitucional e

convencional que transcende fronteiras e reafirma o papel do direito penal como instrumento legítimo de proteção dos bens jurídicos globalmente reconhecidos (Aras, 2025, p. 303). A articulação entre direito constitucional, direito penal e direito internacional, por meio do Estado constitucional cooperativo, revela-se, portanto, como um imperativo para o enfrentamento da macrocriminalidade. Somente por meio da cooperação internacional robusta, harmônica e eficaz será possível impedir a existência de refúgios jurídico-penais e garantir uma resposta estatal proporcional à complexidade e à gravidade dos crimes transnacionais.

2.1 Obrigação penal convencional de persecução patrimonial

Conforme leciona Corrêa (2017, p. 56 e seguintes), a abertura dos Estados-nação levou ao desenvolvimento e à consolidação da internacionalização do direito, com impactos significativos no âmbito criminal, tanto em termos de substância quanto de processo, especialmente no que diz respeito às limitações à intervenção do Estado no campo penal. Atualmente, segundo o autor, o foco da política criminal não é apenas harmonizar direitos, mas sim harmonizar crimes, procedimentos e medidas de execução relacionados a eles. O objetivo não é restringir a intervenção estatal, mas fortalecê-la no âmbito do direito penal, na rede horizontal de influência entre nações.

É nesse sentido que a UNTOC, por exemplo, impõe aos seus signatários mandado de tipificação da prática de crime organizado e da lavagem do produto do crime, além de destinar uma ampla regulação da cooperação jurídica internacional para melhor enfrentar a macrocriminalidade organizada (Brasil, 2004b, art. 18), prevendo como medida fundamental o confisco e bloqueio de bens. A otimização do Estado cooperativo internacional como instrumento para o enfrentamento do crime organizado, a consequente constrição de bens e os delitos atentatórios do que a comunidade internacional elegeu como relevantes para preservação civilizatória passam a ser um desafio relevante dentro da política criminal transnacional e do regime de proibição global. Os mandados de tipificação de comportamentos penais e obrigação de constrição patrimonial nas diversas convenções internacionais assinadas pelo Estado brasileiro deixam evidente a íntima relação que há entre o reconhecimento dos direitos humanos e a utilização do direito penal como instrumento de reforço de sua concretização, para além da sua função simbólica. Por essa razão, aliás, Aras desenvolve a tese de confluência entre os regimes de proibição globais e os regimes de proteção, ao sustentar que a repressão à criminalidade e a promoção dos direitos humanos não constituem vetores antagônicos, mas sim complementares no âmbito do direito internacional. Ao evidenciar a interdependência entre esses dois regimes, Aras demonstra que o enfrenta-

mento eficaz da criminalidade transnacional exige a incorporação de parâmetros normativos fundados na dignidade da pessoa humana, consolidando, assim, uma abordagem integradora que reafirma os compromissos internacionais assumidos pelos Estados tanto no plano da segurança quanto no da proteção de garantias fundamentais. Nesse sentido, sua tese reforça a ideia de que o combate aos ilícitos penais, sobretudo no contexto da cooperação jurídica internacional, deve ser conduzido à luz dos princípios do devido processo legal, da proporcionalidade e da legalidade, alinhando os instrumentos repressivos aos valores essenciais do Estado de direito.

Por outro lado, conforme destaca Corrêa (2017, p. 89), o direito penal transnacional compreende mais de duzentos tratados a exigir que os Estados que compõem os regimes globais de proibição busquem a harmonização dialógica do direito interno com os documentos internacionais. Relacionado ao conceito de regime de proibição internacional está o conceito de obrigações convencionais penais positivas, que será delineado a seguir.

A perseguição patrimonial penal se insere como elemento central e indispensável nos regimes de proibição global estabelecidos pela comunidade internacional. Tais regimes, formulados a partir de acordos multilaterais, como as Convenções de Viena (1988), Palermo (2000) e Mérida (2003), representam a construção de um verdadeiro espaço normativo transnacional, no qual os Estados comprometem-se a adotar medidas legislativas, administrativas e judiciais destinadas à repressão de práticas delitivas com repercussão patrimonial. Essa repressão envolve a criminalização de condutas lucrativas, a regulação da cooperação jurídica internacional e, principalmente, a adoção de mecanismos efetivos de confisco, bloqueio e repatriação de bens ilícitos. Esse sistema normativo internacional encontra amparo teórico na concepção de Estado constitucional cooperativo e reflete um novo modo de exercício da soberania: compartilhado, coordenado e orientado pela proteção dos bens jurídicos globalmente reconhecidos.

O que está em jogo, portanto, não é apenas a tipificação penal tradicional, mas a construção de uma infraestrutura jurídica e institucional que permita aos Estados dismantlar a base financeira das organizações criminosas. Nessa lógica, a perseguição patrimonial penal passa a ser compreendida como obrigação penal positiva dos Estados, isto é, como dever convencionalmente assumido de adotar medidas normativas e práticas para assegurar que os lucros do crime sejam rastreados, bloqueados e confiscados. Essa obrigação, para além de sua função repressiva, visa cumprir a finalidade dissuasória da pena, ao privar o agente criminoso do incentivo econômico que o move.

Em casos emblemáticos, como o da pornografia infantil transnacional⁷, estudos demonstram que o lucro gerado com a comercialização de conteúdo ilegal torna-se o principal motor da permanência e expansão dessas redes criminosas. O enfrentamento adequado desse tipo de criminalidade passa, necessariamente, por ações coordenadas de cooperação jurídica internacional, que envolvem desde o compartilhamento de informações financeiras até o cumprimento de medidas de constrição patrimonial em diferentes jurisdições.

Os tratados internacionais exigem que os Estados signatários tipifiquem condutas como lavagem de dinheiro, estabeleçam mecanismos eficientes para rastreamento e congelamento de bens e executem decisões de confisco, inclusive nos casos em que o bem tenha sido convertido, misturado ou ocultado. Ademais, preveem o confisco alargado, admitindo a apreensão de bens cujo valor não encontra correspondência no patrimônio lícito conhecido do investigado, como forma de impedir o aproveitamento dissimulado dos lucros ilícitos. Trata-se, portanto, de uma política criminal orientada não apenas à punição, mas também à interrupção do ciclo econômico do crime.

Nessa perspectiva, a persecução patrimonial não é mais um instrumento acessório, mas sim uma estratégia prioritária. Seu inadimplemento compromete a credibilidade do Estado perante a comunidade internacional, favorecendo a criação de "paraísos patrimoniais" e minando os esforços coletivos de combate à macrocriminalidade. Portanto, o dever de persecução patrimonial penal se firma como expressão da responsabilidade compartilhada dos Estados na proteção da ordem jurídica internacional. É a partir dessa lógica de reciprocidade e solidariedade que se estrutura uma política penal eficaz, voltada à responsabilização não apenas do agente criminoso, mas também à supressão da base econômica que sustenta a prática delitiva em escala global.

⁷ Mediante essa pesquisa, ficou evidenciado que o pedófilo necessita de novas imagens e vídeos assim como o usuário de drogas necessita do seu consumo. Por essa razão, as polícias do mundo inteiro estão se deparando com uma nova modalidade criminosa: o abuso sexual de crianças e adolescentes mediante o envio de imagens e vídeos para consumidores doentes em todo o mundo. É o fenômeno da transnacionalidade da pornografia infanto-juvenil (Sánchez Rios, 2014, p. 231-261).

3 A IMPLEMENTAÇÃO PELO ESTADO BRASILEIRO DO ASPECTO PATRIMONIAL DA POLÍTICA CRIMINAL INTERNACIONAL

3.1 Parâmetros de implementação

A efetivação das obrigações penais positivas no âmbito da persecução penal, especialmente no que se refere ao enfrentamento da criminalidade transnacional, demanda uma atuação coordenada e estratégica do Estado em duas frentes fundamentais. A primeira consiste na harmonização do direito interno com os tratados internacionais, processo conhecido como domesticação, que visa à internalização normativa dos compromissos assumidos pelo país em instrumentos multilaterais. A segunda refere-se ao fortalecimento da cooperação jurídica internacional, indispensável à execução de medidas de investigação e persecução patrimonial transfronteiriça, em um cenário marcado pela fluidez e pela dispersão dos ativos ilícitos. Nesse contexto, o Brasil aderiu aos principais tratados que compõem o regime jurídico internacional de combate à criminalidade transnacional, com destaque para a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (Decreto nº 154/1991), a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Decreto nº 5.015/2004) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Decreto nº 5.687/2006).

Esses instrumentos exigem dos Estados signatários não apenas a criminalização de condutas com repercussão patrimonial, mas também a adoção de mecanismos eficazes para a localização, o bloqueio, a apreensão e o confisco de bens e valores oriundos de atividades criminosas. No plano normativo, destaca-se a incorporação de normas voltadas à repressão patrimonial, como as Leis nº 9.613/1998 (lavagem de dinheiro), nº 11.343/2006 (tráfico de drogas), nº 12.850/2013 (organizações criminosas) e nº 13.964/2019 (confisco alargado). Nesse mesmo plano, acrescenta-se, a importância dos arts. 91 e 91-A do Código Penal, que constituem a base legal da persecução patrimonial no âmbito da jurisdição penal. O art. 91 do Código Penal estabelece como efeitos da condenação penal a obrigação de indenizar o dano causado pelo crime e a perda, em favor da União, dos instrumentos e dos produtos ou proveitos do crime, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé. Os §§ 1º e 2º do referido artigo ainda preveem a possibilidade de decretação da perda de bens ou valores equivalentes, inclusive quando localizados no exterior, permitindo que as medidas assecuratórias incidam sobre bens substitutivos.

O art. 91-A, por sua vez, introduzido pela Lei nº 13.964/2019, inova ao prever a possibilidade de confisco alargado em casos de condenações por infrações puníveis com pena máxima superior a seis anos de reclusão. Nesses casos, admite-se

a perda da diferença entre o patrimônio total do condenado e aquele compatível com sua renda lícita, desde que comprovada a incompatibilidade e o vínculo com a atividade criminosa. A norma também especifica critérios objetivos para aferição do patrimônio abrangido e estabelece a necessidade de requerimento expresso do Ministério Público, bem como a individualização dos bens na sentença condenatória. Além do Código Penal, é imprescindível considerar o capítulo das medidas assecuratórias do Código de Processo Penal (CPP) que disciplina, entre outros institutos, o sequestro (arts. 125 a 132), o arresto (arts. 134 a 137) e a hipoteca legal (arts. 134 a 138). Tais medidas visam preservar a eficácia da futura decisão condenatória, garantindo que os bens do investigado ou acusado permaneçam disponíveis para eventual reparação do dano, pagamento de multa ou decretação de perda patrimonial.

A utilização dessas medidas, sobretudo no contexto da cooperação internacional, é essencial para dar efetividade à recuperação de ativos em processos penais de caráter transnacional. No plano cooperativo, o Brasil tem avançado na construção de mecanismos que possibilitem a colaboração jurídica com outros Estados, seja por meio de tratados bilaterais, acordos multilaterais ou da utilização de instrumentos como as cartas rogatórias e os pedidos de auxílio direto. A cooperação jurídica internacional em matéria penal tem se mostrado um componente imprescindível para o êxito da persecução patrimonial em face de estruturas criminosas globalizadas, cuja atuação transcende as fronteiras nacionais. Assim, a articulação entre normas internas de confisco e medidas cautelares patrimoniais, como as previstas no Código Penal e no CPP, com os instrumentos de cooperação jurídica internacional, revela-se fundamental para a implementação efetiva do regime global de combate à criminalidade organizada. Essa combinação normativa e cooperativa constitui a espinha dorsal de um sistema de justiça penal apto a enfrentar os desafios contemporâneos impostos pela criminalidade transnacional e econômica.

3.2 Domesticação legal da persecução patrimonial

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu art. 5º, inciso XLV, o dever de reparação dos danos causados pelo crime e autoriza o confisco de bens, inclusive com repercussão sobre os herdeiros, nos limites da herança recebida. Dessa forma, o ordenamento jurídico brasileiro reconhece expressamente a legitimidade do confisco patrimonial como forma de responsabilização penal.

A domesticação da persecução patrimonial em matéria penal no ordenamento jurídico brasileiro encontra seu regime geral nos arts. 91 e 91-A do Código Penal. Esses dispositivos estruturam as hipóteses legais de confisco, alinhando-se progressivamente aos padrões internacionais estabelecidos em convenções multila-

terais de enfrentamento da criminalidade. O art. 91 do Código Penal dispõe sobre os efeitos da condenação penal, incluindo a obrigação de reparação do dano e a perda, em favor da União, do produto, proveito e instrumento do crime. Trata-se do chamado confisco clássico, que incide diretamente sobre os bens utilizados na prática delitiva ou obtidos com sua execução. Além disso, admite-se o confisco por equivalente (ou confisco subsidiário), aplicável quando os bens originalmente relacionados ao crime não são localizados, permitindo-se a apreensão de bens de valor correspondente. Já o art. 91-A, inserido pela Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime), introduz a figura do confisco alargado, permitindo a perda de bens cujo valor seja desproporcional à renda lícita do condenado, desde que este tenha sido sentenciado por determinados crimes graves previstos em lei. Essa inovação reforça o caráter preventivo e repressivo da persecução patrimonial, afastando-se de uma lógica puramente punitiva para assumir um papel de destruturação do poder econômico das organizações criminosas. Dessa maneira, a legislação penal brasileira incorpora um modelo híbrido de confisco — clássico, equiparado e alargado — compatível com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Essa compatibilização normativa evidencia o esforço de domesticação das ferramentas de recuperação de ativos ilícitos, integrando o sistema interno de justiça criminal aos regimes globais de combate à criminalidade econômica e transnacional.

Além das figuras do confisco clássico, subsidiário e alargado, o ordenamento brasileiro prevê instrumentos específicos para a persecução patrimonial, como o sequestro de bens (Brasil, 1941, arts. 125-132), a hipoteca legal, o arresto e a alienação antecipada, todos compatíveis com as exigências internacionais.

O confisco de instrumentos do crime é igualmente regulamentado, permitindo a apreensão de veículos, embarcações, equipamentos e outros objetos utilizados na prática delituosa, independentemente de sua licitude. Essa ampliação normativa está em consonância com as convenções de Viena, Palermo e Mérida.

A legislação brasileira também prevê a reparação mínima dos danos causados à vítima como elemento obrigatório da sentença penal condenatória (Brasil, 1941, art. 387, IX), reforçando o compromisso com a efetiva responsabilização civil e penal do agente criminoso.

Medidas Cautelares Patrimoniais

A eficácia da persecução patrimonial está condicionada à adoção de medidas cautelares aptas a impedir a dilapidação dos bens. O CPP brasileiro prevê, entre os arts. 125 a 144-A, instrumentos como sequestro, arresto, hipoteca legal, busca

e apreensão e alienação antecipada, todos voltados à indisponibilidade ou expropriação cautelar dos ativos.

O sequestro pode recair sobre bens adquiridos com os lucros do crime, mesmo que transferidos a terceiros. Já o arresto permite a indisponibilidade de bens móveis ou imóveis para garantir futura reparação. A hipoteca legal funciona como garantia para ressarcimento da vítima, exigindo certeza da materialidade delitiva e indícios de autoria. A alienação antecipada, por sua vez, visa preservar o valor dos bens sujeitos a deterioração ou difícil manutenção. Seu produto é depositado judicialmente até o desfecho do processo, podendo ser revertido ao Estado ou restituído ao acusado, conforme o resultado do julgamento. Essas medidas permitem ao Brasil cumprir os requisitos previstos nas convenções internacionais, como a "apreensão preventiva" de bens mencionada nos artigos 5º (Viena), 12 (UNTOC) e 31 (UNCAC). Dessa maneira, o ordenamento jurídico brasileiro mostra-se compatível com os compromissos assumidos no plano internacional.

3.3 A regulamentação da atividade investigatória do Ministério Público no âmbito da persecução patrimonial: a convergência normativa nacional e a obrigação convencional positiva de confisco de ativos

Ainda na vertente do eixo normativo de harmonização das leis internas às convenções internacionais aderidas, importa ressaltar a importância, dentro do Ministério Público Brasileiro, da regulamentação das atividades investigatórias patrimoniais. Conforme já delineado acima, restou evidente que a moderna política criminal demanda do Estado não apenas a responsabilização penal dos autores de infrações, mas também a neutralização econômica dos lucros ilícitos obtidos por meio da prática criminosa. Nesse contexto, a persecução patrimonial emerge como um instrumento essencial à eficácia da repressão penal, permitindo a identificação, o bloqueio e o confisco de ativos criminosamente acumulados. No Brasil, essa atividade vem sendo aperfeiçoada no âmbito do Ministério Público, especialmente a partir do art. 14 da Resolução CNMP nº 181/2017 (CNMP, 2017) e da Recomendação CNMP nº 115/2024. O art. 14 da Resolução CNMP nº 181/2017 estabelece que a persecução patrimonial será realizada em anexo autônomo ao procedimento investigatório criminal, voltando-se à localização de quaisquer bens ou valores obtidos, direta ou indiretamente, pela prática criminosa, ou de equivalentes lícitos. O dispositivo prevê, ainda, que a instrução patrimonial poderá prosseguir após a propositura da ação penal (CNMP, 2024, art. 14, § 1º) e que, mesmo encerrada a investigação da autoria e da materialidade, poderá ser instaurado um procedimento investigatório específico com foco exclusivo na dimensão patrimonial (CNMP, 2024, art. 14, § 2º).

Essas previsões normativas não se limitam à organização interna do Ministério Público: inserem-se em um esforço deliberado de convergência com as obrigações penais positivas assumidas internacionalmente pelo Brasil, no âmbito de diversas convenções multilaterais, como a Convenção de Palermo (ONU, 2000), a Convenção de Mérida (ONU, 2003) e a Convenção de Viena (1988). Tais tratados impõem aos Estados signatários o dever de adotar, no plano interno, medidas eficazes para identificar, localizar, embargar, apreender e, por fim, confiscar bens, direitos e valores oriundos ou utilizados na prática de crimes graves. As referidas convenções estruturam um regime internacional de persecução patrimonial que tem como principais fundamentos: a) o confisco de bens adquiridos com produto do crime ou de valor equivalente; b) o confisco de bens e instrumentos utilizados na prática delitiva; e c) a apreensão de bens transformados ou convertidos, direta ou indiretamente, em outros ativos.

Portanto, ao regulamentar a atuação do Ministério Público no campo patrimonial, o CNMP cumpre um papel estratégico no adimplemento das obrigações penais convencionais assumidas pelo Estado brasileiro. Trata-se de uma atuação normativa que alinha o ordenamento jurídico interno à política criminal internacional, consolidando a persecução patrimonial como expressão concreta do dever estatal de combater o crime organizado por meio do enfraquecimento financeiro das estruturas criminosas. A esse esforço se soma a Recomendação CNMP nº 115/2024, que aprofunda e operacionaliza a diretriz do art. 14 da Resolução nº 181/2017. Ela determina a adoção, pelos ramos e unidades do Ministério Público, de metodologias autônomas e proativas de investigação financeira voltadas à localização e recuperação de ativos ilícitos. Entre os principais pontos da recomendação, destacam-se: a autonomia das investigações patrimoniais em relação à investigação penal principal; a necessidade de estruturas administrativas, recursos humanos e tecnológicos adequados; o uso intensivo de ferramentas como Sisbajud (Sistema de Busca de Ativos do Poder Judiciário), Infojud (Sistema de Informações ao Judiciário) e Coaf (Conselho de Controle de Atividades Financeiras); a capacitação permanente de membros e servidores do Ministério Público para atuar na área; e a adoção de medidas como o confisco tradicional, pelo equivalente confisco alargado e pena de multa, conforme previsto em legislação nacional.

Conforme previsto nas convenções internacionais, a Recomendação nº 115/2024 também enfatiza a necessidade de proteção do sigilo das investigações financeiras e a pronta adoção de medidas cautelares reais, assegurando que a persecução patrimonial tenha efeitos práticos e não se perca em formalismos processuais.

Sob a ótica constitucional, o modelo acusatório adotado pela Constituição Federal de 1988 — que atribui ao Ministério Público a titularidade privativa da ação

penal pública (Brasil, 1988, art. 129, I; Beggiato, 2022, p. 265) e o recebimento dos elementos da investigação (Brasil, 1988, art. 129, VIII) — fortalece ainda mais o papel do *Parquet* como agente central da persecução penal e patrimonial. A atuação do Ministério Público, dotado de autonomia funcional e independência, é, assim, compatível com os direitos e garantias individuais dos acusados, mas também adequada ao cumprimento dos deveres internacionais de persecução patrimonial assumidos pelo Estado brasileiro (Lessa, 2013).

A regulamentação da atividade investigatória patrimonial pelo Ministério Público, por meio da Resolução nº 181/2017 e da Recomendação nº 115/2024, não apenas reforça a eficiência interna da atuação ministerial, mas cumpre um compromisso jurídico internacional, de natureza obrigacional, assumido pelo Brasil (Brasil, 2017; 2024). A adoção de medidas eficazes para bloquear, apreender e confiscar ativos relacionados à atividade criminosa constitui um dever jurídico e político do Estado brasileiro, e a atuação normativa do CNMP representa o instrumento de internalização e concretização dessa política criminal global.

3.4 A otimização da cooperação jurídica internacional em matéria penal

A efetiva implementação da política criminal internacional exige mais do que a adequação normativa: requer a prática da cooperação jurídica internacional em matéria penal. O art. 8º da Lei nº 9.613/1998 autoriza o juiz brasileiro a realizar, a pedido de autoridade estrangeira, medidas de apreensão e confisco de bens relacionados à lavagem de dinheiro, mesmo na ausência de tratado, desde que haja promessa de reciprocidade.

Essa disposição é complementada pelas convenções internacionais que preveem a adoção de medidas de confisco, como o artigo 7º da Convenção de Viena, o artigo 13 da UNTOC e o artigo 46, parágrafo 3, alínea “I” da UNCAC. No Brasil, essas medidas encontram respaldo legal nos arts. 125 a 144 do CPP.

De fato, o Estado brasileiro firmou e internalizou importantes convenções e protocolos multilaterais voltados à cooperação internacional em matéria penal⁸, entre os quais se destacam: a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas – Convenção de Viena (Decreto nº 154/1991); a Convenção Interamericana para o Cumprimento de Sentenças Penais no Exterior (Decreto

⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protacao/cooperacao-internacional/cooperacao-juridica-internacional-em-materia-penal/acordos-internacionais/acordos-multilaterais-1>.

nº 5.919/1996); a Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (Decreto nº 2.740/1998); a Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Materiais Correlatos (Decreto nº 3.229/1999); o Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais – Mercosul (Decreto nº 3.468/2000); a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (Decreto nº 3.678/2000); a Convenção Interamericana contra a Corrupção (Decreto nº 4.410/2002); a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional – Convenção de Palermo (Decreto nº 5.015/2004); a Convenção Interamericana contra o Terrorismo (Decreto nº 5.639/2005); a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção – Convenção de Mérida (Decreto nº 5.687/2006); a Convenção Interamericana sobre Assistência Mútua em Matéria Penal (Decreto nº 6.340/2008); o Acordo Complementar ao Acordo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais entre os Estados-Partes do Mercosul, Bolívia e Chile (Decreto nº 8.331/2014); a Convenção de Auxílio Judiciário em Matéria Penal entre os Estados Membros da CPLP (Decreto nº 8.833/2016); o Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco (Decreto nº 9.516/2018); e a Convenção sobre o Crime Cibernético – Convenção de Budapeste. Tais instrumentos evidenciam o compromisso internacional assumido pelo Brasil no fortalecimento da cooperação jurídica penal, visando especialmente o combate à criminalidade transnacional, à corrupção e a outros delitos de alcance global. Por sua vez, o Estado brasileiro firmou diversos acordos bilaterais com outros países visando promover a cooperação internacional em matéria penal, com destaque para a assistência jurídica mútua. Entre os principais tratados vigentes⁹, encontram-se aqueles firmados com Canadá (Decreto nº 6.747/2009), China (Decreto nº 6.282/2007), Bélgica (Decreto nº 9.130/2017), Colômbia (Decreto nº 3.895/2001), Coreia do Sul (Decreto nº 5.721/2006), Cuba (Decreto nº 6.462/2008), Espanha (Decreto nº 6.681/2008), Estados Unidos (Decreto nº 3.810/2001), França (Decreto nº 3.324/1999), Honduras (Decreto nº 8.046/2013), Itália (Decreto nº 862/1993), Jordânia (Decreto nº 9.729/2019), México (Decreto nº 7.595/2011), Nigéria (Decreto nº 7.582/2011), Panamá (Decreto nº 7.596/2011), Peru (Decreto nº 3.988/2001), Reino Unido (Decreto nº 8.047/2013), Suíça (Decreto nº 6.974/2009), Suriname (Decreto nº 6.832/2009), Turquia (Decreto nº 9.065/2017) e Ucrânia (Decreto nº 9.227/2017). Essas parcerias têm como objetivo primordial o fortalecimento das capacidades investigativas e persecutórias do Estado brasileiro, especialmente na recuperação de ativos e no combate à criminalidade transnacional. Esses tratados estabelecem procedimentos para compartilhamento de provas, tomada de depoimentos, entrega de documentos e, especialmente, localização e bloqueio de bens oriundos do crime.

⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/cooperacao-internacional/cooperacao-juridica-internacional-em-materia-penal/acordos-internacionais/acordos-bilaterais-1>.

No contexto desses diversos acordos de cooperação em matéria penal, são definidos os requisitos e pressupostos para seu deferimento, bem como é possível vislumbrar a obediência a um arquétipo da cooperação jurídica em matéria penal, que inclui diversas medidas e procedimentos essenciais à persecução criminal, tais como: a) tomada de depoimentos e obtenção de declarações de pessoas; b) fornecimento de informações, documentos e outros registros, incluindo registros criminais, registros judiciais e registros governamentais; c) localização de pessoas e objetos, inclusive a sua identificação; d) busca e apreensão e entrega de bens; e) tornar disponíveis pessoas detidas e outras para fornecer provas ou auxiliar investigações; f) transmissão de documentos, inclusive documentos visando ao comparecimento de pessoas em juízo; e g) medidas para localizar, bloquear e confiscar produtos oriundos de crime. Essas disposições visam promover a colaboração eficaz entre os países signatários na prevenção, investigação e repressão de atividades criminosas, especialmente para fazer cumprir o aspecto patrimonial da política criminal internacional, consistentes na apreensão e bloqueio de bens.

A seu turno, a edificação do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI)¹⁰, vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), ocupa posição estratégica no aparato estatal de enfrentamento da criminalidade transnacional (Brasil, 2023). Criado pelo Decreto nº 4.991, de 18 de fevereiro de 2004, e com competências atualmente disciplinadas pelo art. 15 do Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023, o DRCI desempenha a função de autoridade central brasileira na CJI em matéria penal, sendo o elo institucional entre o Brasil e outros Estados na persecução de crimes complexos, como corrupção, lavagem de dinheiro e delitos praticados por organizações criminosas transnacionais. Nesse contexto, destaca-se sua função essencial na recuperação de ativos de origem ilícita, matéria cuja relevância cresce diante da sofisticação dos esquemas financeiros utilizados para ocultar o produto de crimes. A atuação do DRCI, no âmbito da CJI penal, materializa-se por meio da coordenação e instrução de pedidos ativos e passivos relacionados à extradição, transferência de pessoas condena-

¹⁰ No Brasil, conforme expõe Ramos (2023, p. 587-588), inexistia uma única autoridade central responsável pela integralidade das demandas relacionadas à CJI. Contudo, majoritariamente, a função de autoridade central é atribuída ao MJSP, especificamente por meio do DRCI. A este órgão compete a tradicional incumbência de comunicação nos procedimentos cooperacionais, incluindo extradição e transferência de pessoas condenadas, sem desempenhar funções executivas. O CPC de 2015 reforça essa atribuição ao estabelecer que o MJSP exercerá tais funções na ausência de designação específica (Brasil, 2015, art. 26, § 4º). Ressalta ainda Ramos (2023, p. 588) que, no tocante à Convenção da Haia sobre Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças (1980) e à Convenção da Haia sobre Cooperação Internacional e Proteção de Crianças e Adolescentes em Matéria de Adoção Internacional (1993), a autoridade central cível é a autoridade administrativa federal (Acaf), que, atualmente incorporada ao DRCI, também não exerce funções executivas, sendo estas últimas reservadas à Advocacia-Geral da União (AGU). Finalmente, a Procuradoria-Geral da República (PGR) constitui uma outra autoridade central brasileira, independente dos demais Poderes do Estado, atuando especialmente em matérias penais nos tratados bilaterais com Portugal e Canadá, bem como perante a Convenção de Auxílio Judiciário Penal da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. A PGR também desempenha funções como autoridade central cível no âmbito da Convenção sobre Prestação de Alimentos no Estrangeiro da ONU, de 1956 (Ramos, 2021).

das, transferência da execução penal, transferência de processos criminais e, de maneira cada vez mais destacada, à cooperação para identificação, bloqueio, confisco e repatriação de bens obtidos ilicitamente. Sua centralidade nas estratégias de persecução patrimonial penal, com fundamento nos tratados multilaterais dos quais o Brasil é signatário, reflete uma mudança de paradigma: mais do que punir os agentes, os Estados buscam dismantelar as estruturas econômicas das organizações criminosas, minando os incentivos à prática delitiva. O DRCI, nesse cenário, torna-se o canal técnico e diplomático responsável por garantir a efetivação de medidas como o sequestro, a indisponibilidade e a destinação de bens no exterior, em estreita cooperação com autoridades estrangeiras.

Com essa finalidade, o departamento articula ações entre os Poderes Executivo e Judiciário, o Ministério Público e organismos internacionais, coordenando também a Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia contra a Lavagem de Dinheiro (Rede-Lab), que aplica tecnologias forenses e inteligência financeira na produção de provas e no rastreamento de ativos. Além de sua função operacional, o DRCI atua na negociação de tratados bilaterais e multilaterais sobre recuperação de ativos, cooperação jurídica penal e outros temas conexos, bem como acompanha tecnicamente mais de 80 fóruns internacionais dedicados à justiça penal, à transparência e à integridade financeira. Essa inserção internacional é fundamental para a consolidação de um regime jurídico eficaz de combate à criminalidade econômica, permitindo que o Brasil atue em redes multilaterais de cooperação, como a UNODC, a OCDE, o Gafi/FATF, entre outras.

Também se inclui entre suas atribuições atuar em procedimentos de bloqueio de bens em cumprimento a resoluções do Conselho de Segurança da ONU, reforçando sua função como instrumento da política externa brasileira de repressão ao crime organizado e ao financiamento do terrorismo. Além disso, o DRCI executa o Programa Nacional de Difusão de Cooperação Jurídica Internacional (Grotius Brasil), iniciativa voltada à capacitação institucional e à disseminação de boas práticas no campo da cooperação jurídica internacional, o que contribui para a consolidação de um sistema nacional integrado e especializado na persecução penal transnacional. Assim, o DRCI revela-se como peça-chave na engrenagem jurídica e institucional do Estado brasileiro, não apenas viabilizando a cooperação penal internacional, mas atuando de forma ativa e estratégica na recuperação de ativos ilícitos, em consonância com os princípios e mecanismos que regem os modernos regimes de persecução patrimonial penal.

Por fim, no âmbito do MPF, há uma normativa própria que regula a atuação institucional nos pedidos de cooperação jurídica internacional, especialmente no enfrentamento do crime transnacional, em consonância com as convenções in-

ternacionais ratificadas pelo Brasil. Tal normativa está consolidada no regimento interno aprovado pela Portaria nº 40/2020 da PGR, cujos dispositivos reforçam a estrutura e os procedimentos internos voltados à execução de pedidos passivos de cooperação jurídica internacional.

De acordo com o art. 34 do referido regimento, a Secretaria de Cooperação Internacional (SCI) é responsável por executar diretamente os pedidos de cooperação envolvendo pessoas politicamente expostas (PPE), aquelas com foro por prerrogativa de função e outros casos considerados sensíveis, definidos pela PGR. Nos demais casos, a SCI encaminha o pedido à unidade competente do MPF, observando os critérios de prevenção, conexão e continência previstos na legislação processual. O art. 35 estabelece que o membro do MPF designado para executar o pedido deverá adotar todas as medidas necessárias — judiciais ou extrajudiciais — no prazo de até 180 dias, prorrogável mediante justificativa. De acordo com o art. 36, a SCI deve ser mantida informada sobre as medidas executadas e o andamento do pedido, especialmente em caso de prorrogação. Já o art. 37 reafirma a centralidade da SCI na comunicação com a autoridade central estrangeira. A atuação conjunta com autoridades estrangeiras também é incentivada, respeitados os interesses de ambas as jurisdições.

Complementando essa estrutura normativa, a Portaria PGR/MPF nº 554/2021 institui dez escritórios especiais de CJI, designados para atuar em todo o território nacional. Conforme seu art. 2º, tais escritórios são ocupados por procuradores da República, e subsidiariamente por procuradores regionais, com atribuição para promover diretamente medidas necessárias à execução de pedidos passivos de cooperação penal internacional, inclusive colheita de provas e formulação de requerimentos judiciais tendentes ao bloqueio e confisco de ativos relacionados às infrações penais. Essa regulamentação interna reforça o compromisso institucional do MPF com os princípios da cooperação internacional, da celeridade, da eficácia e da articulação com as autoridades centrais estrangeiras. Ao estabelecer procedimentos padronizados, prazos definidos e canais próprios de comunicação, a atuação do MPF alinha-se com os tratados e convenções internacionais voltados ao enfrentamento do crime organizado transnacional.

Essas ações consolidam o compromisso brasileiro com a persecução patrimonial internacional e refletem a adoção de uma política de Estado voltada à desarticulação econômica da criminalidade transnacional. A cooperação jurídica internacional, aliada à legislação compatível, representa a principal via para tornar efetivos os diversos regimes globais de proibição aos quais o Brasil se vinculou.

A atuação coordenada, eficiente e comprometida com os tratados internacionais é, portanto, imperativa para garantir a eficácia do sistema de justiça penal brasileiro diante dos desafios impostos pela criminalidade organizada globalizada. A convergência entre o direito interno e as obrigações internacionais é a chave para uma resposta estatal à altura das exigências do nosso tempo.

4 CONCLUSÃO

Os regimes internacionais de bloqueios de bens em matéria penal representam uma resposta e um avanço significativo na luta contra a criminalidade organizada transnacional, reconhecendo a centralidade da neutralização econômica como estratégia de combate eficaz. O Estado brasileiro, ao aderir às principais convenções internacionais e internalizar seus dispositivos, demonstra um compromisso com essa política global. A legislação nacional, com a previsão de diferentes modalidades de confisco e medidas cautelares patrimoniais, busca alinhar-se às obrigações internacionais. No entanto, a efetividade desses regimes depende crucialmente da otimização da cooperação jurídica internacional. A prática da assistência mútua em matéria penal, o compartilhamento de informações e a execução de decisões de bloqueio e confisco proferidas por autoridades estrangeiras são essenciais para dismantelar as redes financeiras do crime organizado. O Brasil, com sua crescente rede de tratados bilaterais e multilaterais, demonstra um caminho promissor nessa direção. Apesar dos avanços, desafios persistem na harmonização completa entre as normas internas e as exigências internacionais, bem como na agilidade e eficácia dos mecanismos de cooperação. A continuidade do aprimoramento legislativo e a intensificação da colaboração internacional são imperativos para que o Brasil possa responder de forma efetiva e compatível com as demandas do regime global de proibição, contribuindo para um sistema de justiça penal mais robusto e capaz de enfrentar a complexidade da criminalidade organizada transnacional.

REFERÊNCIAS

ABADE, Denise Neves. **Direitos fundamentais na cooperação jurídica internacional**: extradição, assistência mútua, execução de sentença estrangeira e transferência de presos. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

AN INTRODUCTION to a transnational criminal law. Oxford, UK: Oxford University Press, 2012.

ARAS, Vladimir. **Cooperação penal internacional**: obrigações processuais positivas e dever de cooperar. São Paulo: JusPodium, 2025.

AS RECOMENDAÇÕES do Gafi. Disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/translations/Recommendations/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-GAFISUD.pdf.coredownload.inline.pdf>.

BEGGIATO, Tulio Fávaro. **Modelo acusatório**: elementos acusatórios na Roma Antiga, Inglaterra, Itália e Brasil. São Paulo: Dialética, 2022.

BÉLGICA. European Parliament. **Revision of the EU rules on asset recovery and confiscation**. Bélgica: EPRS, 2024. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739373/EPRS_BRI\(2023\)739373_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739373/EPRS_BRI(2023)739373_EN.pdf).

BOISTER, Neil. **An introduction to transnational criminal law**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm.

BRASIL. **Decreto nº 154, de 26 de junho de 1991**. Promulga a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. Brasília: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0154.htm.

BRASIL. **Decreto nº 4.991, de 18 de fevereiro de 2004**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2004a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d4991.htm.

BRASIL. **Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Brasília: Presidência da República, 2004b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm.

BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.** Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília: Congresso Nacional, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm.

BRASIL. Portaria nº 40, de 23 de maio de 2020. Dispõe sobre a regulação da concessão de provimento alimentar direto em caráter emergencial. Brasília: PGR, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.mpf.mp.br/server/api/core/bitstreams/659f2ad6-a-137-49b2-9b98-d175fb0fcae8/content>.

BRASIL. **Portaria nº 554, de 13 de agosto de 2021.** Designa o Procurador da República Leonardo Andrade Macedo, lotado na Procuradoria da República no município de Uberlândia, para atuar como Encarregado de Proteção de Dados Pessoais no âmbito do Ministério Público Federal, sem prejuízo de suas funções na unidade de origem. Brasília: PGR, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.mpf.mp.br/repositorio/items/23ba8bda-7dd9-4404-8b46-d54648e5256f/full>.

BRASIL. **Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11348.htm.

BRASIL. **Acordos bilaterais.** Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/cooperacao-internacional/cooperacao-juridica-internacional-em--materia-penal/acordos-internacionais/acordos-bilaterais-1>.

BRASIL. **Acordos multilaterais.** Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/cooperacao-internacional/cooperacao-juridica-internacional--em-materia-penal/acordos-internacionais/acordos-multilaterais-1>.

CARVALHO RAMOS, André de. **Direito internacional privado.** 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 181, de 7 de agosto de 2017.** Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento

investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-181-1.pdf>.

CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação nº 115, de 10 de dezembro de 2024.** Dispõe sobre a metodologia de instauração e processamento de investigações financeiras autônomas, como forma de reforçar a atuação dos ramos e unidades ministeriais na persecução patrimonial. Brasília: CNMP, 2024. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2024/Dezembro/Recomendação_115_2024_DECNMP_121224.pdf.

CORRÊA, Eduardo Pitrez de Aguiar. **Política criminal transnacional na sociedade em regimes de proibição global, margem de apreciação, princípio da norma mais favorável.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

CORTE IDH – CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia.** San José: Corte IDH, jan. 2006a. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_140_esp.pdf.

CORTE IDH – CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú.** San José: Corte IDH, nov. 2006b. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_160_esp.pdf. Acesso em: 11 abr. 2025.

FISCHER, Douglas; PEREIRA, Frederico Valdez. **As obrigações processuais penais positivas segundo as cortes europeia e interamericana de direitos humanos.** 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade.** São Paulo: Editora Unesp, 1991.

HÄRBELE, Peter. **Estado constitucional cooperativo.** Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

LESSA, Luiz Fernando Voss Chagas. **Persecução penal e cooperação internacional direta pelo Ministério Público.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

MENDONÇA, Andrey Borges. **Cooperação internacional no processo penal: a transferência de processos.** São Paulo: Livraria RT, 2022..

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo.** São Paulo: Martins Fontes, 2009.

RIOS, Rodrigo Sánchez; LINHARES, Sólon Cícero. A dimensão transnacional do fenômeno *Child Grooming* e sua receptividade no ordenamento jurídico-penal pátrio. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, ano 22, n. 107, p. 231-261, mar.-abr. 2014.

UNODC – ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME. **Model Treaty on Mutual Assistance in Criminal Matters**. Viena: UNODC, dez. 1990. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/model_treaty_mutual_assistance_criminal_matters.pdf. Acesso em: 9 jan. 2024.

UNODC – ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME. **Un Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto**. Viena: UNODC, 2004. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html>. Acesso em: 10 abr. 2025.

UNODC – ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME. **Estratégia do UNODC: 2021-2205**. Viena: UNODC, [s.d.]. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//relatorio_estrategia_UNODC_web.pdf. Acesso em: 20 abr. 2025.

The background is a solid blue color. Overlaid on this are several abstract, thin white and light grey lines and dots. Some lines are straight, while others are curved, creating a sense of movement and connectivity. Small dots are scattered along these lines, resembling a network or a star map. The overall aesthetic is modern and minimalist.

13

O Tráfico Internacional de Pessoas e a Imprescindível Cooperação Internacional

O TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS E A IMPRESCINDÍVEL COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Gustavo Nogami¹
Stella Fátima Scampini²

1 INTRODUÇÃO

Uma rápida busca por periódicos de grande circulação no Brasil permite confirmar como, ainda na atualidade, a exploração do ser humano por outro continua intensa e agressiva. A propósito, não raras são as manchetes em periódicos nacionais que remetem a esse tema, como: *Operação resgata 37 paraguaios escravizados em fábrica clandestina de cigarros falsificados no interior do Rio Grande do Sul*; *Quatro nicaraguenses salvos da escravidão pelo Grupo Móvel de Fiscalização em fazenda de gado no interior de Roraima*; *Vinícolas no Rio Grande do Sul são autuadas por exploração de 210 argentinos em condições análogas à escravidão*; *Oficina de confecção fornecedora de grande rede varejista internacional é flagrada escravizando 22 bolivianos na capital do Estado de São Paulo*; *Doze venezuelanos resgatados de propriedade rural no interior de Mato Grosso em condições degradantes de trabalho*; *Oito paraguaios são resgatados da colheita da mandioca no interior de São Paulo*.

A priori, todos esses casos têm em comum a exploração das vítimas em situação de escravidão contemporânea³, seu aliciamento para deslocamento de sua moradia de origem para outro país e ações penais contra os exploradores por redução à condição análoga à de escravo (art. 149 do Código Penal)⁴.

1 Procurador da República; ponto de contato do Ministério Público Federal (MPF) na Rede Ibero-Americana de Procuradores contra o Tráfico de Pessoas e o Contrabando de Migrantes (Redtram); titular do 2º escritório especial da Secretaria de Cooperação Internacional da Procuradoria-Geral da República (SCI/PGR); membro do Grupo de Apoio ao Combate à Escravidão Contemporânea e ao Tráfico de Pessoas (Gacec-Trap) da 2ª CCR/MPF; e membro do GT-Migração, Refúgio e Tráfico de Pessoas da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC).

2 Procuradora regional da República; secretária adjunta de cooperação internacional da PGR; coordenadora da Unidade Nacional de Enfrentamento ao Tráfico Internacional de Pessoas e Contrabando de Migrantes (UNTC); titular do escritório especial UNTC/PRR3; ponto de contato do MPF na Redtram; e membro do Gacec-Trap da 2ª CCR/MPF.

3 Escravidão contemporânea pode ser conceituada como a exploração da força de trabalho alheia por meio de trabalhos forçados, jornadas exaustivas, restrição da locomoção, cerceamento do uso de meio de transporte, vigilância ostensiva no local de trabalho, apoderamento de documentos ou objetos pessoais para restrição da locomoção e/ou condições degradantes de trabalho, mais especificamente a negação de direitos fundamentais do trabalhador dispostos nas normas de proteção do trabalho e de segurança, higiene e saúde no trabalho, tais como violência física e psicológica, alojamentos precários e/ou perigosos, alimentação e água insuficientes ou insalubres, carência de assistência à saúde e/ou saneamento básico, entre outras.

4 Redução à condição análoga à de escravo (Redação dada pela Lei nº 10.803, de 11 de dezembro de 2003): Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada

Outro ponto de coincidência (que deveria chamar atenção, mas, em geral, passa despercebida): em nenhum deles houve investigação inicial pelo tráfico desses trabalhadores (art. 149-A do mesmo Código Penal)⁵, delito cuja pena mínima é superior ao primeiro, embora o trabalho forçado seja a forma mais comum de exploração vivenciada pelas vítimas de tráfico detectada no Brasil.

Os dados envolvendo casos similares revelam, infelizmente, que o tráfico de pessoas é um dos delitos mais “invisíveis” no sistema criminal brasileiro, mais ainda do que o trabalho escravo. O combate ao trabalho escravo merece continuar, mas luzes precisam ser lançadas sobre outra chaga igualmente repugnante: o tráfico de pessoas.

Ademais, como consequência natural do fenômeno mundial da globalização, as fronteiras nacionais são mais intensamente ignoradas pela criminalidade, inclusive no caso do tráfico internacional de pessoas (TIP), de modo que as investigações também não podem ter amarras territoriais se pretendem ser frutíferas, tornando imprescindível a cooperação internacional para a imprescindível prevenção geral e repressão dos criminosos.

A Secretaria de Cooperação Internacional da Procuradoria-Geral da República (SCI/PGR) ganha destaque, nesse contexto, por decorrência de seu papel de ins-

exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto:

Pena – reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

§1º Nas mesmas penas incorre quem:

I – cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho;

II – mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho.

§2º A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido:

I – contra criança ou adolescente;

II – por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem.

5 Tráfico de pessoas (Brasil, 2016):

Art. 149-A. Agenciar, aliciar, recrutar, transportar, transferir, comprar, alojar ou acolher pessoa, mediante grave ameaça, violência, coação, fraude ou abuso, com a finalidade de:

I - remover-lhe órgãos, tecidos ou partes do corpo;

II - submetê-la a trabalho em condições análogas à de escravo;

III - submetê-la a qualquer tipo de servidão;

IV - adoção ilegal; ou

V - exploração sexual.

Pena – reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.

§1º A pena é aumentada de um terço até a metade se:

I - o crime for cometido por funcionário público no exercício de suas funções ou a pretexto de exercê-las;

II - o crime for cometido contra criança, adolescente ou pessoa idosa ou com deficiência;

III - o agente se prevalecer de relações de parentesco, domésticas, de coabitação, de hospitalidade, de dependência econômica, de autoridade ou de superioridade hierárquica inerente ao exercício de emprego, cargo ou função; ou

IV - a vítima do tráfico de pessoas for retirada do território nacional.

§2º A pena é reduzida de um a dois terços se o agente for primário e não integrar organização criminosa.

trumento imprescindível para a potencialização da cooperação internacional pelo Ministério Público Federal, titular exclusivo da persecução penal dos delitos de tráfico internacional de seres humanos.

Desse modo, por ocasião das homenagens pelas duas décadas de serviços prestados pela SCI/PGR, é oportuno que sejam realizadas reflexões sobre o TIP, a relevância da cooperação internacional para combater o delito e o papel da SCI/PGR nesse enfrentamento. Esse é o objetivo deste artigo.

2 TRÁFICO DE PESSOAS

O tráfico de seres humanos constitui delito de exploração de uma pessoa sobre outra, marcado pelo adicional da vulnerabilidade geográfica, ou seja, a retirada da vítima de sua zona de conforto para um lugar desconhecido, por meio de engodo, ameaça ou violência, com uma finalidade específica, que, no Brasil, pode ser para exploração laboral ou sexual, qualquer tipo de servidão, remoção de órgãos ou adoção ilegal.

A retirada das vítimas de tráfico de pessoas – nacionais ou estrangeiros – de sua zona de conforto, de sua casa, do seu círculo de familiares, amigos e referências mais próximas extermina a sensação de proteção e facilita a submissão dos traficados. Não são raras as ameaças de deportação e, até mesmo, processo criminal e prisão contra as vítimas, que frequentemente se encontram em situação irregular no país, dificultando que busquem auxílio das autoridades públicas, perpetuando assim a assimetria relacional entre explorador e explorado.

Essa “múltipla vulneração” das vítimas – geográfica, cultural, econômica e, por vezes, de gênero – constitui a “raiz de muitos ramos” dos crimes de tráfico de pessoas, mantendo o ciclo vicioso de desigualdade e exploração.

A partir disso, a Organização das Nações Unidas (ONU) promove, anualmente, no dia 30 de julho, o “Dia de Combate ao Tráfico de Pessoas”, engajando os esforços de diversos países no objetivo comum de lançar luzes sobre a lastimável maldade do tráfico de pessoas, assim como possíveis formas para seu enfrentamento.

Do mesmo modo, desde 2009 (ano de lançamento da campanha), a iniciativa global “Coração Azul” – liderada pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) – busca aumentar a conscientização sobre o tráfico de pessoas e seu impacto na sociedade. É um poderoso símbolo de solidariedade e compromisso de governos, organizações, sociedade civil, setor privado e indiví-

duos para inspirar ações e ajudar a prevenir e erradicar o delito. Conhecida pelo símbolo de um coração azul, a campanha objetiva angariar fundos para apoiar as vítimas do tráfico de pessoas, aumentar a sensibilização para os perigos do delito e prevenir novos casos⁶.

O UNODC e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) já indicavam, em 2010, que aproximadamente 2,5 milhões de pessoas tinham sido vitimadas pelo tráfico de seres humanos no mundo, delito que gera aproximadamente US\$ 32 bilhões de “faturamento” por ano, alçando o negócio ilícito ao posto de terceiro mais rentável, logo atrás do tráfico de drogas e do contrabando de armas (UNODC, 2010).

Ainda de acordo com o UNODC (2022), apenas em 2020, os registros oficiais revelaram mais de 46.850 vítimas de tráfico de seres humanos no mundo, com uma “cifra negra”⁷ estimada muito mais elevada.

O Relatório Global sobre Tráfico de Pessoas de 2024, estudo relativo a 156 países, com uma visão geral sobre os casos de tráfico verificados entre 2019 e 2023, indicou um aumento de 25% no número de vítimas de tráfico detectadas globalmente em 2022, em comparação com os números pré-pandemia de 2019 (UNODC, 2024).

O tráfico internacional de pessoas é facilitado, no Brasil, por suas dimensões continentais e a porosidade de suas fronteiras, além de seus portos e aeroportos de grande importância para toda a América Latina. Vale lembrar que o país conta com uma área territorial de 8.510.295 km², ostentando uma fronteira marítima de 7.367 km e, aproximadamente, de limites terrestres com dez países: Argentina, Bolívia, Colômbia, “França” (Departamento Ultramarino Francês da Guiana Francesa), Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela⁸.

No passado recente, décadas de 1990 e 2000, o Brasil era considerado um país de origem de vítimas de TIP, preponderantemente para a prostituição na Europa. Atualmente, as rotas de tráfico revelam o alastramento do problema, tendo o Brasil se envolvido em país de origem (por exemplo, para prostituição/exploração sexual, exploração laboral e adoção ilegal para Europa, África e Ásia), de trânsito (por exemplo, de cidadãos da América do Sul para atividades ilícitas e prostituição

6 Para mais informações, ver: <https://migrationnetwork.un.org/resources/unodc-blue-heart-campaign-human-trafficking>. Acesso em: 8 mar. 2025.

7 “Cifra negra” ou *dark figure* se refere às infrações penais desconhecidas “oficialmente” do poder público (sem registro oficial nos órgãos públicos).

8 Mais detalhes em: <http://info.lncc.br/#?text=Com%20uma%20fronteira%20mar%C3%ADtima%20de,da%20ordem%20de%2016.886%20quil%C3%B4metros>. Acesso em: 8 mar. 2025.

na América do Norte, Europa e Ásia, além de cidadãos da África e da Ásia para os Estados Unidos), bem como de destino (por exemplo, de latino-americanos e asiáticos para trabalho escravo e prostituição) de milhares de vítimas.

Vale observar que, como medida de prevenção, repressão e punição ao tráfico de pessoas, foi assinado em 2000 o “Protocolo de Palermo”, criado pela Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (UNTOC). O texto, constituído por 41 artigos, reúne orientações aos países para enfrentamento e combate ao tráfico de pessoas. Esse protocolo foi ratificado pelo Brasil, por meio do Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004.

Na legislação brasileira, até outubro de 2016, o crime de tráfico de pessoas abrangia apenas a finalidade de exploração sexual. No entanto, por meio da Lei nº 13.344/2016, publicada conforme os ditames do Decreto nº 5.017, de 12 de março de 2004, foram incluídas novas finalidades (motivos ou propósitos) para a consecução do crime de tráfico de pessoas: trabalho análogo à escravidão, servidão, adoção ilegal e remoção de órgãos, tecidos ou partes do corpo.

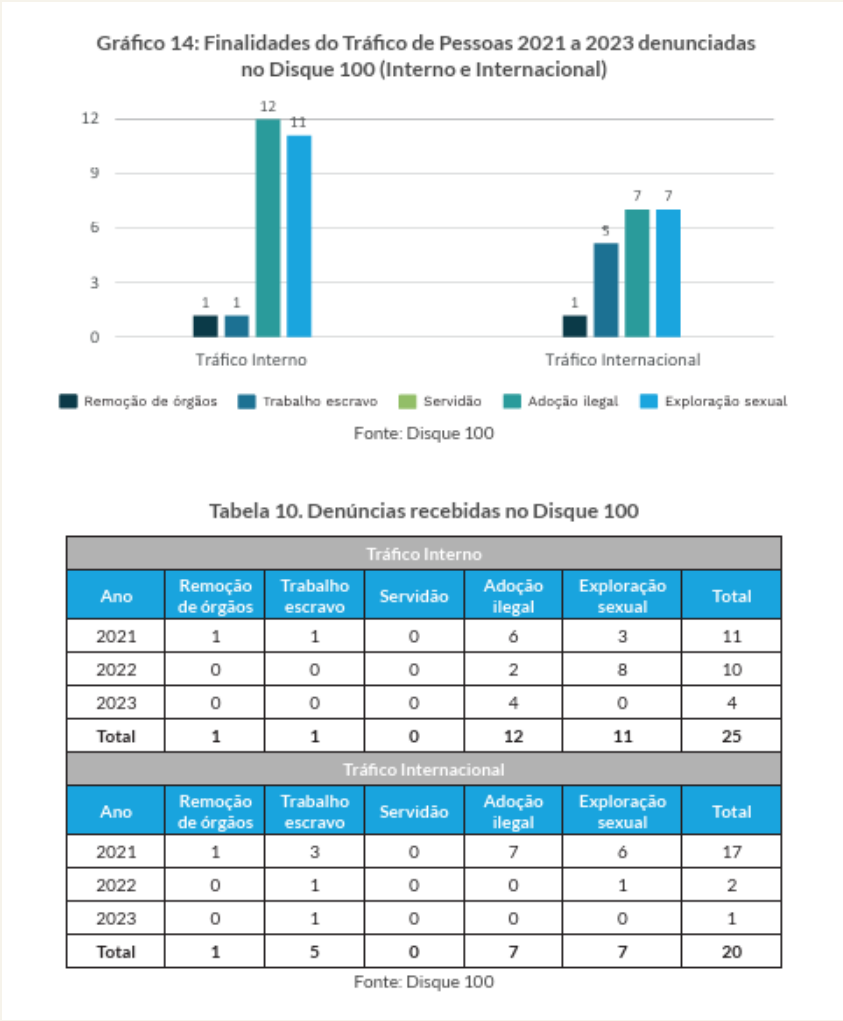
No Brasil, entre 2012 e 2019, foram registradas 5.125 representações de tráfico humano no Disque Direitos Humanos (Disque 100) e na Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180), ambos canais de atendimento do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC). De 2010 a 2022, foram contabilizadas 1.901 notificações no Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan) do Ministério da Saúde (MS).

Dados da Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos (ONDH) do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) do Brasil⁹ revelam que, em 2018, as formas dominantes de tráfico de pessoas no país foram para o trabalho forçado (11,9% dos casos) e a exploração sexual (25% dos casos), tanto interno quanto internacional (Augusto, 2019).

Entre 2021 e 2023, o Disque 100 registrou 45 denúncias relacionadas ao tráfico de pessoas, sendo 25 referentes ao tráfico interno e 20 ao tráfico internacional. No âmbito do tráfico interno, as principais finalidades denunciadas foram a adoção ilegal (12 casos) e a exploração sexual (11 casos). Já no tráfico internacional, as denúncias se concentraram em adoção ilegal, trabalho escravo e exploração sexual, com 7 registros cada. A remoção de órgãos foi apontada em 5 denúncias, enquanto a servidão não teve registros. Os dados foram apresentados ao Ministé-

9 Informação lastreada dos dados colhidos do canal de denúncias do governo federal (Disque 100).

rio da Justiça e Segurança Pública (MJSP), que os publicou em 2024 no Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas com dados de 2021 a 2023 (Brasil, 2024).



Segundo o UNODC (2021a), quanto aos dados oriundos da Polícia Federal, entre 2017 e 2020, do total de 422 inquéritos sobre tráfico de pessoas, 36% tinham a finalidade de trabalho escravo, seguido da remoção de órgãos (23%) e da exploração sexual (16%).

No período de 2021 a 2023, a Polícia Federal registrou 94 inquéritos policiais. Desse total, 53% inerentes a trabalho escravo; 27%, exploração sexual; seguido

de 9% para adoção ilegal; 8% para servidão; e 3% para remoção de órgãos, conforme o último Relatório Nacional de Tráfico de Pessoas (UNODC, 2024a).

Vê-se assim que outras finalidades de TIP também são investigadas, como a adoção ilegal, a extração de órgãos ou as atividades criminosas forçadas (tipificadas no Brasil como exploração da força de trabalho). A título ilustrativo, vale recordar os casos *Deverra* (tráfico de bebês brasileiros para adoção ilegal na Europa) e *White Sand* (brasileiros traficados para o sudeste asiático com o objetivo de fraudes virtuais).

Esses números não representam a totalidade de casos existentes no país. A previsão é de que haja muito mais “cifra negra”, uma vez que não há um sistema unificado de coleta de dados sobre o tema. Lamentavelmente, os registros atuais são realizados por órgãos do governo e de instituições privadas que não conseguem ser somados, considerando que são utilizados critérios díspares para os registros das situações de tráfico, conforme aponta o UNODC e o próprio MJSP, no Relatório Nacional Sobre Tráfico de Pessoas (2017-2020). A ONU estima que o crime de tráfico de pessoas faça 2,5 milhões de vítimas por ano em nível global.

Nesse contexto, as melhores práticas recomendam a criação de planos internacionais, nacionais, regionais e locais de ações (*action plans*) prevendo medidas eficazes e viáveis para futura divulgação internacional, com enfoque nos “4 Ps” (*prevention, prosecution, protection e partnership*): providências preventivas, persecutórias (repressivas), protetivas (assistenciais) e de parceria (cooperativas).

Os “planos de ações” devem privilegiar contramedidas para detectar, investigar e processar traficantes de pessoas, assim como para detectar e proteger as vítimas dentro e fora do processo penal, prevendo providências para sua recuperação física, psicológica e social, evitando a revitimização.

É de fundamental importância, outrossim, que os planos fomentem a cooperação interna e internacional entre os envolvidos no combate ao delito (instituições públicas, sociedade civil, setor privado etc.).

3 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

No âmbito do Ministério Público Federal, a cooperação internacional é autorizada por convenções internacionais multilaterais e acordos de assistência mútua recíproca (*mutual legal assistance treaties* – MLATs) integrados pelo Brasil. Há previsão, inclusive, de formação de equipes conjuntas de investigação (ECIs).

3.1 Equipes conjuntas de investigação

A previsão de formação de ECI se encontra presente nos tratados multilaterais contra a criminalidade dos quais o Brasil faz parte no âmbito das Nações Unidas: Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas de 1988 (ONU, 1988, art. 9.1), Convenção contra o Crime Organizado Transnacional de 2000 (ONU, 2000, art. 19) e Convenção contra a Corrupção de 2003 (ONU, 2003, art. 49).

No âmbito regional, a Convenção de Viña del Mar, de 2013, da Conferência de Ministros da Justiça dos Países Ibero-Americanos (Comjib), prevê as ECIs como forma de conferir mais eficiência e coordenação para as apurações transnacionais (Comjib, 2013).

Em âmbito nacional, especificamente em tema de tráfico de pessoas, há previsão expressa no art. 5º da Lei nº 13.344/2016, de formação de ECIs (Brasil, 2016).

Em que pese a previsão genérica de possibilidade de constituição de ECIs nos tratados internacionais e na legislação nacional antes mencionados, não houve em nenhum deles menção expressa sobre os requisitos para constituição e regras para funcionamento, de modo que os parâmetros empregados na esfera internacional, em especial no âmbito da União Europeia, vinham sendo adotados.

Sanando essa lacuna para operacionalização das ECIs, foi publicado o Decreto nº 10.452, de 10 de agosto de 2020, que promulga o texto do Acordo Quadro de Cooperação entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados para a Criação de Equipes Conjuntas de Investigação (Brasil, 2020). O referido acordo – firmado pela República Federativa do Brasil, em San Juan, em 2 de agosto de 2010 – tem como objetivo intensificar o trabalho de cooperação entre países-membros do Mercosul no combate ao crime organizado transnacional por meio do estabelecimento de investigação conjunta entre os países, possibilitando mais fluidez, interação e fluxo facilitado entre as autoridades dos países envolvidos.

O Brasil havia depositado o respectivo instrumento de ratificação em 11 de janeiro de 2019, e, a partir do dia 22 de maio de 2020, o acordo entrou em vigor internacionalmente, com a ratificação pelos demais Estados partes, tornando-se um marco no ordenamento jurídico brasileiro, pois complementa o quadro de acordos internacionais sobre assistência jurídica em matéria penal, bilateral e multilateral já ratificados e em vigor no Brasil.

O trâmite dos pedidos de formação de equipes conjuntas de investigação cabe às autoridades centrais de cada um dos países envolvidos, as quais atuam como órgãos facilitadores de cooperação. A autoridade competente da parte requerente pode formalizar solicitação de ECI para a autoridade central do respectivo país, que limita sua apreciação aos aspectos formais, encaminhando a proposta, caso a solicitação reúna as condições estabelecidas, para a autoridade central da parte requerida, que, mediante prévio controle das condições do acordo, envia o pedido à autoridade competente, a fim de que essa se pronuncie sobre o mérito da sua criação.

Desse modo, as ECIs são formadas por membros dos Ministérios Públicos e/ou autoridades policiais de dois ou mais países, a partir da celebração de um acordo internacional entre as instituições envolvidas, com o fim de investigar e/ou efetuar a perseguição de crimes transnacionais em algum ou em todos os países que a integram, sempre respeitada a soberania nacional do Estado parte em cujo território ocorra a investigação.

Esse acordo internacional define as partes, o escopo e os objetivos da ECI, além das principais atividades, procedimentos, limites, duração, Estado (ou Estados) no(s) qual(is) operará, possibilidade e termos de prorrogação, membros, funções e responsabilidades, coordenação, idioma de comunicação, custeio de despesas, restrições no uso de informações, evidências e proteção de dados, bem como seu compartilhamento, entre outros pontos relevantes.

Assinado o acordo e respeitados os seus termos, inclusive no tocante a finalidades, limites, restrições, sigilo e confidencialidade, as informações, os documentos e as provas obtidas são, integral e imediatamente, partilhados entre todos os integrantes do grupo e poderão ser utilizados apenas nas investigações e/ou nas perseguições penais que motivaram a sua criação, salvo acordo em contrário das autoridades competentes.

A primeira equipe conjunta de investigação em tema de tráfico internacional de pessoas na América do Sul foi firmada em 23 de agosto de 2019, entre o Ministério Público Federal do Brasil e o Ministério Público do Estado do Paraguai, com prazo de duração de um ano. Teve como objeto a apuração de fatos relativos ao tráfico de indígenas, na região da fronteira entre os dois países, mais especificamente nas seguintes cidades do estado de Mato Grosso do Sul: Ponta Porã, Amambaí, Coronel Sapucaia e Paranhos, para trabalho em situação análoga à escravidão e no tráfico de drogas, além de remoção de órgãos.

Vencido o seu prazo, as partes optaram por declinar da possível prorrogação e firmar uma nova ECI, já nos moldes do novo Acordo Quadro do Mercosul, em outubro de 2020, com prazo de 24 meses, sujeito à prorrogação. Essa segunda ECI vigeu até outubro de 2022, e suas investigações deram origem, no Brasil, à Operação Ceuci Mirim.

Vale mencionar, ainda, a presença em tais ECIs de pontos focais da Rede Ibero-Americana de Procuradores Especializados em Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes de cada um dos países como uma boa prática para robustecer protocolos e a confiança na troca de informações.

3.2 Redes de cooperação internacional

As redes de cooperação internacional têm como principal função facilitar a comunicação entre as autoridades competentes dos diversos países, permitindo o intercâmbio célere e desburocratizado de informações, experiências e boas práticas, tornando mais eficiente e fácil a cooperação entre os Estados.

O Ministério Público Federal integra várias redes de cooperação internacional, entre elas, no âmbito da Associação Ibero-Americana do Ministério Público (Aiamp): a Redtram, antes mencionada, que foi constituída em 2011, após a assinatura do Protocolo de Cooperação Interinstitucional para fortalecer a investigação, o atendimento e a proteção das vítimas do crime de tráfico de pessoas entre os Ministérios Públicos Ibero-americanos (Aiamp/REMPM).

Atualmente, a Aiamp é formada por Ministérios Públicos de 22 países-membros, sendo que os procuradores-gerais acordam objetivos comuns, e cada um deles designa “pontos de contato” nacionais para integrar as redes. Assim, a Redtram funciona como uma rede de cooperação interinstitucional homóloga, com representantes dos Ministérios Públicos dos países ibero-americanos designados por seus respectivos procuradores-gerais, facilitando a troca espontânea de informações, a criação e o desenvolvimento de ECIs, a detecção de delitos e de organizações criminosas na região, assim como a proteção das vítimas em tempo real. Essa fluidez na comunicação permitiu superar os inconvenientes da lentidão e do formalismo excessivo dos instrumentos de cooperação jurídica internacional, viabilizando a troca célere de informação de qualidade, sem prejuízo de sua validade em investigações e processos criminais.

A Redtram realiza reuniões anuais, das quais participam todos os “pontos de contato”, oportunidade na qual o intercâmbio de informações, ideias e boas práti-

cas é intenso, inclusive incorporando casos paradigmáticos relativos ao tráfico de seres humanos e ao contrabando de migrantes. Especialistas também são convidados para capacitar os membros da Redtram em temas relevantes, fomentando as discussões e estimulando a criação de ferramentas para a melhoria do trabalho.

Ademais, algumas temáticas específicas do tráfico de pessoas e do contrabando de migrantes – por suas peculiaridades, como conhecimentos técnicos específicos de outras áreas do conhecimento, abrangência territorial ou similitude legislativa – são debatidas e desenvolvidas em grupos temáticos, encarregados de propor ações concretas para a expansão do conhecimento, melhoria da atuação e estímulo de decisões mais eficazes em cada Ministério Público.

A propósito, como resultado dessas reuniões – com a relevante colaboração do UNODC –, foi elaborado o Protocolo de Cooperação Interinstitucional para fortalecer a investigação, o atendimento e a proteção das vítimas do crime de tráfico de pessoas e contrabando ilícito de migrantes entre os Ministérios Públicos Ibero-americanos (Aiamp), aprovado e assinado pelos procuradores-gerais na Assembleia Geral da Aiamp, de 15 a 17 de novembro de 2017, em Buenos Aires, tendo como principais objetivos:

- 1) promover a cooperação interinstitucional direta entre os Ministérios Públicos da região;
- 2) estimular a troca espontânea de informações relevantes relacionadas ao tráfico de seres humanos;
- 3) criar uma base de dados abrangente acerca de informações relevantes referentes aos casos de tráfico de pessoas na região;
- 4) estabelecer equipes conjuntas de pesquisa; e
- 5) trabalhar em conjunto para a proteção, a assistência e o repatriamento de vítimas de tráfico.

Em complemento, o protocolo da Redtram contempla a troca rápida e desburocratizada de informações, a fim de tornar as investigações mais eficientes, assim como a proteção e a assistência às vítimas mais eficazes. O instrumento de cooperação estabelece, ainda, orientação para o confisco de bens resultantes de crimes, buscando garantir a reparação adequada e abrangente às vítimas.

Nos últimos anos, por exemplo, de modo facilitado e com o apoio da Redtram, houve a formação de equipes conjuntas de investigação, a captura e a extradição de pessoas acusadas do crime, o resgate e o repatriamento de vítimas exploradas além-fronteiras, a realização de videoconferências para ouvir vítimas durante o julgamento oral após o seu regresso ao país de origem, a identificação de membros de organizações que trabalham em mais de um país, especialmente os “aliciadores”, que conseguem o deslocamento de vítimas para exploração. Além disso, a rede procura apoiar, como uma boa prática, a especialização temática nos países.

3.3 Unidade Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes

No âmbito do Ministério Público Federal, a SCI/PGR propôs a discussão da temática com a 2ª e a 5ª Câmaras de Coordenação e Revisão do MPF, além da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, a partir da abordagem que compreende o tráfico de pessoas como um fenômeno transversal, frequentemente facilitado pela corrupção (em sentido amplo), em diversas esferas (não apenas como um crime isolado), sugerindo uma ação coordenada interinstitucional nos âmbitos nacional e internacional.

Assim, com o apoio e a parceria do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, a SCI/PGR promoveu um amplo estudo sobre as experiências de unidades especializadas de Ministérios Públicos da América Latina, tais como Argentina, Chile, Paraguai e Colômbia, no combate ao tráfico de pessoas e contrabando de migrantes (UNODC, 2021b).

Como resultado desse estudo comparativo internacional e a partir de minuciosa análise e adequação de boas práticas à realidade brasileira, foi apresentado um anteprojeto ao Conselho Superior do MPF, em 2011, que criou o Grupo de Atuação Especial no Enfrentamento ao Tráfico Internacional de Pessoas e o Contrabando de Migrantes, por meio da Resolução CSMPF nº 230, de 2 de abril de 2024 (Brasil, 2024a), tendo redundado posteriormente na instalação da Unidade Nacional de Enfrentamento ao Tráfico Internacional de Pessoas e ao Contrabando de Migrantes, no âmbito do MPF, nos termos da Portaria PGR/MPF nº 365, de 2 de maio de 2024 (Brasil, 2024b).

A criação e a instalação de tal unidade consubstanciam, em síntese, uma resposta estruturada e inovadora do Ministério Público Federal ao enfrentamento de tais espécies delitivas. Ademais, considerando a natureza transnacional desses delitos, bem como a necessidade de intensa articulação interinstitucional interna-

cional para o seu profícuo enfrentamento, ela nasceu vinculada à Secretaria de Cooperação Internacional da Procuradoria-Geral da República, de acordo com a Portaria PGR/MPF nº 365/2024.

A UNTC é composta, em primeiro grau, por quatro escritórios comuns de atuação especializada e, em segundo grau, por dois escritórios especiais, cuja atuação é cumulativa. Todos os seis escritórios possuem atribuição nacional para identificar, prevenir e reprimir os crimes de tráfico internacional de pessoas – assim como previstos nos arts. 149-A e 206, ambos do Código Penal – e de contrabando de migrantes, previsto no arts 232-A do Código Penal (Brasil, 1940). Vale destacar que os quatro escritórios comuns de primeiro grau são os primeiros escritórios comuns especializados e com atribuição nacional criados no âmbito do MPF.

Considerando o volume de distribuição de procedimentos extrajudiciais e judiciais em todo o território nacional, a diversidade de regiões e a logística para deslocamento, foram previstos os escritórios comuns vinculados à Procuradoria da República no Distrito Federal e nas Procuradorias da República (PR) de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo. Já os escritórios especiais ficaram vinculados às Procuradorias Regionais da República (PRRs) da 3ª e 5ª regiões.

A unidade nacional é representada perante os órgãos internos do MPF por um coordenador e um coordenador adjunto, designados entre seus membros, pelo prazo de dois anos, possuindo um corpo administrativo central composto por quatro técnicos administrativos, com conhecimentos multidisciplinares (administração, psicologia e relações internacionais, entre outros), que prestam apoio à coordenação e aos escritórios comuns e especiais que a integram.

Diversas ações estratégicas foram delineadas e priorizadas para esse início de atividades, tais como o aprimoramento na gestão e na comunicação de informação, especialmente na alimentação e coleta de dados relativos do tráfico internacional de pessoas e ao contrabando de migrantes, capacitação e promoção de campanhas de conscientização, prevenção, articulação institucional e interinstitucional, mapeamento e formação de uma rede de atuação conjunta com os membros do MPF que integram os comitês e as comissões estaduais de enfrentamento do tráfico de pessoas, acompanhamento das políticas públicas, inclusive com atuação como ator parceiro na implementação do IV Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, do Plano Nacional de Enfrentamento ao Contrabando de Migrantes, além de acompanhamento de projetos de lei (PLs) atinentes a esses temas, tais como os PLs nº 397/2023 e nº 4.534/2021 (Brasil, 2023; 2021).

Desde o início de suas atividades, em 24 de outubro de 2024, até 31 de março de 2025, a UNTC recebeu cerca de 958 expedientes e vem atuando em diversos procedimentos extrajudiciais e judiciais, entre os quais se destacam as operações “Dark Route”, “Perfídia”, “Princesa do Sertão”, “Everest”, “Expedition”, “Catwalk”, “Libertad”, “Harém”, “Rapax” e “Libertatis II”, que abarcam, além dos crimes de tráfico internacional de pessoas e/ou contrabando de migrantes, delitos conexos, como organização criminosa, corrupção, falsidade documental, entre outros.

Para uma atuação mais efetiva e firmando essa interação institucional mencionada, em algumas dessas operações, a unidade vem contando com o inestimável apoio dos grupos de atuação especial de combate ao crime organizado (Gaecos) do MPF.

A criação da Unidade Nacional de Enfrentamento ao Tráfico Internacional de Pessoas e ao Contrabando de Migrantes representa um avanço fundamental na atuação do MPF no combate a tais delitos. Fruto de um trabalho articulado e baseado em estudos internacionais, a criação e a instalação da unidade refletem uma decisão estratégica e necessária para enfrentar essa criminalidade transnacional, que frequentemente envolve redes de organizações criminosas complexas e demanda cooperação interinstitucional e internacional.

4 CONCLUSÃO

Em síntese, todos os países e os *stakeholders* envolvidos no combate ao tráfico de pessoas – indubitavelmente incluído o Brasil e o MPF (por meio da SCI/PGR) –, em seus planos de ações próprios e conjuntos, necessitam:

- 1) compreender a situação atual e as tendências do tráfico de seres humanos no mundo a partir de uma perspectiva transnacional;
- 2) compartilhar experiências, adquirir conhecimentos e examinar medidas concretas para combater o TIP;
- 3) incentivar as instituições da justiça criminal e os operadores do direito a tomarem medidas mais eficazes contra o tráfico de seres humanos;
- 4) construir “planos de ações” próprios e conjuntos que sejam viáveis e efetivos para execução;

- 5) estimular a investigação e a perseguição do TIP, por meio de treinamentos específicos, concessão de meios e instrumentos, lotação de servidores, criação de estruturas especializadas de enfrentamento etc.;
- 6) estabelecer redes locais, regionais, nacionais e global para o intercâmbio de informações sobre as práticas dos respectivos países e a cooperação internacional;
- 7) priorizar o atendimento psicológico para vítimas; e
- 8) confiscar bens utilizados por criminosos no tráfico de pessoas, a fim de os reverter diretamente para as vítimas ou para os fundos de recomposição de bens lesados específicos.

Os referidos “planos de ações” dependem, há que se reconhecer, da efetiva e honesta cooperação dos agentes envolvidos, em âmbitos local, regional, nacional e internacional. No caso do MPF, nas duas décadas de caminhada, a SCI/PGR tem fortalecido seu papel interno e internacional, tendo se tornado impulsionadora da evolução da sistemática de atuação do próprio MPF (por exemplo, pela criação e coordenação da UNTC) e parceira indispensável na Redtram, além de instrumento imprescindível para cooperação com outras instituições nacionais e estrangeiras na matéria.

Desse modo, a conclusão que se chega ao final da breve análise desenvolvida neste texto é a de que não basta a adequação das normas brasileiras ao Protocolo de Palermo e aos mais desenvolvidos tratados internacionais sobre o tema sem a efetiva aplicação dos comandos, a par da adoção de políticas públicas adequadas e normas transversais e globais.

Cabe ao poder público, a toda a sociedade e, em especial, aos operadores do direito, com protagonismo do MPF na esfera criminal, lutar para a efetiva aplicação dos atuais comandos normativos buscando erradicar (ou, no mínimo, mitigar) essas graves violações de direitos humanos, o que não prescinde de enormes esforços na cooperação com outros países, tarefa que a SCI/PGR vem se desincumbindo com sucesso.

REFERÊNCIAS

AUGUSTO, O. **A cada 4 dias, Brasil registrou um caso de tráfico de pessoas em 2018**. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/direitos-humanos-br/a-cada-4-dias-brasil-registrou-um-caso-de-traffic-de-pessoas-em-2018>. Acesso em: 9 mar. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, seção 1, 31 dez. 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.803, de 11 de dezembro de 2003**. Altera o art. 149 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para estabelecer penas ao crime nele tipificado e indicar as hipóteses em que se configura condição análoga à de escravo. Brasília: Congresso Nacional, 11 dez. 2003.

BRASIL. Lei nº 13.344, de 6 de outubro de 2016. Dispõe sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas e medidas de atenção às vítimas. **Diário Oficial da União, Brasília**, seção 1, 7 out. 2016.

BRASIL. Decreto nº 10.452, de 10 de agosto de 2020. Promulga o texto do Acordo-Quadro de Cooperação entre os Estados-Partes do Mercosul e Estados Associados para a Criação de Equipes Conjuntas de Investigação, firmado pela República Federativa do Brasil, em San Juan, em 2 de agosto de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 11 ago. 2020.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4.534, de 2021**. Acrescenta o Capítulo I-B ao Título VI da Parte Especial do Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar o crime de condicionamento de dever de ofício à prestação de ato sexual. Brasília: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/156242>. Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 397, de 9 de fevereiro de 2023**. Dispõe sobre a instituição do Programa "Voo para a Liberdade", com o objetivo de que sejam adotadas ações para coibir o tráfico de pessoas em aeroportos e aeronaves. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2348266>. Acesso em: 8 abr. 2025.

BRASIL. Ministério Público Federal. Conselho Superior do MPF. **Resolução CSM-PF nº 230, de 2 de abril de 2024**. Brasília: MPF, 2024a. Disponível em: <https://>

biblioteca.mpf.mp.br/server/api/core/bitstreams/f101256b-c1b3-4904-a10b-fcede-d475cea/content. Acesso em: 7 abr. 2025.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. **Portaria PGR/MPF nº 365, de 2 de maio de 2024**. Instala a Unidade Nacional de Enfrentamento ao Tráfico Internacional de Pessoas e ao Contrabando de Migrantes (UNTC). Brasília: MPF, 2024b. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/pt_pgr_mpf_2024_365.pdf. Acesso em: 7 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Relatório nacional sobre tráfico de pessoas: dados 2021 a 2023**. Brasília: MJSP, 2024c. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/Dados%20e%20estatisticas/dados-e-estatisticas>. Acesso em: 9 abr. 2025.

COMJIB – CONFERÊNCIA DE MINISTROS DA JUSTIÇA DOS PAÍSES IBERO-AMERICANOS. Convenção sobre a transferência de pessoas condenadas entre os estados membros da Comjib. Viña del Mar: Comjib, 2013. Disponível em: https://drive.google.com/drive/folders/1eL1gUVO2YLS5B9IndxAYrNaE8UzOMYJ_. Acesso em: 7 abr. 2025.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas**. Viena: ONU, 20 dez. 1988. Disponível em: https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf. Acesso em: 7 abr. 2025.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional**. Palermo: ONU, 15 nov. 2000. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2025.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. Mérida: ONU, 31 out. 2003. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em: 7 abr. 2025.

UNODC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World Drug Report 2010**. Nova York: United Nations, 2010. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/World_Drug_Report_2010_small.pdf. Acesso em: 22 abr. 2025.

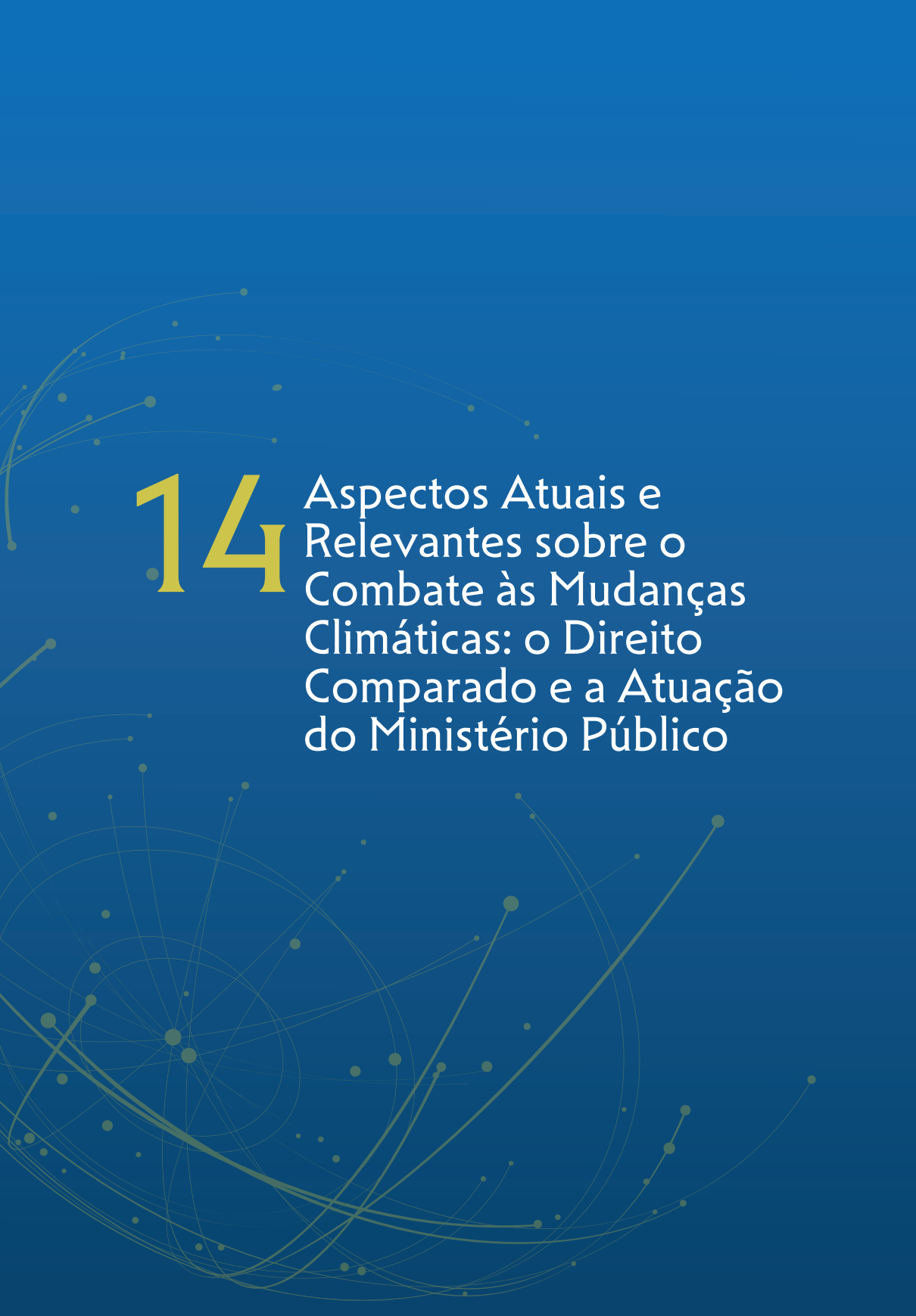
UNODC – ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME OU GABINETE DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A DROGA E O CRIME. **Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas**: dados 2017 a 2020. Brasília: MJSP; UNODC, 2021a. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_TIP/Publicacoes/relatorio-de-dados-2017-2020.pdf. Acesso em: 23 abr. 2025.

UNODC – ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME OU GABINETE DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A DROGA E O CRIME. **Estudo de unidades especializadas no enfrentamento ao tráfico de pessoas no âmbito do Ministério Público Federal**. Brasília: MPF, 15 fev. 2021b. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pfdc/midiатеca/outras-publicacoes-de-direitos-humanos/pdfs/estudo-de-unidades-especializadas-no-enfrentamento-ao-trafico-de-pessoas-no-ambito-do-mpf-unodc-e-mpf/view>. Acesso em: 8 abr. 2025.

UNODC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World Drug Report 2022**. Nova York: United Nations, 2022. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/world-drug-report-2022.html>. Acesso em: 22 abr. 2025.

UNODC – ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME OU GABINETE DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A DROGA E O CRIME. **Relatório Nacional sobre Tráfico de Pessoas**: dados 2021 a 2023. Brasília: MJSP, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/trafico-de-pessoas/Dados%20e%20estatisticas/dados-e-estatisticas>. Acesso em: 9 abr. 2025.

UNODC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Global Report on Trafficking in Persons 2024**. Viena: United Nations, 2024b. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2024/GLOTIP2024_BOOK.pdf. Acesso em: 8 abr. 2025.



14 Aspectos Atuais e Relevantes sobre o Combate às Mudanças Climáticas: o Direito Comparado e a Atuação do Ministério Público

ASPECTOS ATUAIS E RELEVANTES SOBRE O COMBATE ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O DIREITO COMPARADO E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Daniel César Azeredo Avelino¹
Thais Quezado Soares Magalhães²

1 MUDANÇAS CLIMÁTICAS

O objetivo deste texto é explorar as potencialidades e os desafios da atuação do Ministério Público no enfrentamento das mudanças climáticas.

As mudanças climáticas representam um dos maiores desafios da atualidade. A ocorrência cada vez mais frequente de eventos climáticos extremos e desastres socioambientais, com impactos negativos em sistemas naturais e humanos, colocou o assunto no centro da agenda global, impulsionando a busca por medidas concretas para manter a estabilidade do clima e garantir o desenvolvimento sustentável.

As causas e os efeitos da crise climática e o prognóstico de agravamento nas próximas décadas são consensos na comunidade internacional. De acordo com o último relatório elaborado pelo Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC)³, publicado em 2023, os impactos climáticos, além de mais graves, estão mais difundidos, afetando pessoas e ecossistemas em diversas áreas do planeta. O IPCC confirma o entendimento de que esses eventos extremos estão associados a alterações estruturais nas condições climáticas, resultado do aumento significativo do acúmulo de gases de efeito estufa (GEEs) na atmosfera, em razão de atividades desenvolvidas pelos seres humanos. Consequentemente, o relatório aponta a necessidade de medidas imediatas e coordenadas, em escala global, para limitar o aumento da temperatura do planeta.

Desde 2008, eventos relacionados ao clima, como secas devastadoras, calor extremo e enchentes, resultaram no deslocamento forçado de mais de 20 milhões de pessoas anualmente (Pörtner *et al.*, 2022). Aproximadamente de 3,3 a 3,6

¹ Procurador da República e secretário de Cooperação Internacional Adjunto da Procuradoria-Geral da República (PGR); mestre em direito ambiental pela Universidade Federal do Pará (UFPA).

² Assessora-chefe substituta de relações internacionais da Procuradoria-Geral da República; mestre em direitos humanos pela University College London (UCL), no Reino Unido, e especialista em relações internacionais pela Universidade de Brasília (UnB).

³ Trata-se do produto final do 6º Relatório de Avaliação (AR6) do IPCC.

bilhões de pessoas vivem em contextos altamente vulneráveis aos eventos climáticos, em que os desafios relativos ao desenvolvimento aumentam a exposição aos riscos da variabilidade climática e comprometem a capacidade de adaptação (Pörtnerh *et al.*, 2023). Nesse contexto, reconhece-se que os impactos das mudanças climáticas atingem diferentes grupos sociais de forma e intensidade diversas, como busca evidenciar o movimento por justiça climática.

À medida que esses impactos adversos tornam-se mais evidentes e severos, variados segmentos da sociedade estão se conscientizando tanto dos riscos impostos pela crise climática quanto da urgência para se encontrarem soluções compartilhadas, o que intensifica a pressão pela implementação de medidas de mitigação e adaptação nas esferas governamentais e nas práticas empresariais.

É certo que, desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio 92, a agenda ambiental global evoluiu de forma significativa. Atualmente, o regime jurídico das mudanças climáticas é composto por diversas normas, emanadas por organismos internacionais e governos nacionais, as quais refletem o crescente reconhecimento da importância de práticas sustentáveis e da cooperação internacional para enfrentar os desafios ambientais.

Entre essas normas, destaca-se como principal instrumento o Acordo de Paris, que definiu como objetivo limitar a 1,5 °C o aumento médio da temperatura da superfície terrestre em relação aos níveis pré-industriais. Paris estabelece que todos os Estados signatários devem contribuir com esforços de mitigação, apresentando periodicamente suas metas de redução de emissões de GEE – as chamadas contribuições nacionalmente determinadas (NDCs). O acordo preconiza que as NDCs sejam renovadas a cada cinco anos para garantir a limitação do aumento da temperatura global.

Em observância às diretrizes estabelecidas pelas normas que integram o regime jurídico internacional sobre mudança climática, diversos países aprovaram leis e políticas que lidam direta ou indiretamente com o tema, buscando melhorar a qualidade do meio ambiente e garantir o desenvolvimento sustentável. No entanto, muitas dessas normativas não foram efetivamente transformadas em práticas de governança ambiental. De acordo com o IPCC, muitas iniciativas ainda são, em grande parte, incrementais, reativas e voltadas para riscos de curto prazo. Apesar dos avanços, há um consenso de que as medidas adotadas até o momento estão aquém do necessário para conter o agravamento da crise climática.

Nesse cenário, aumentam os casos de litigância relacionados às mudanças do clima que buscam responsabilizar governos, empresas e outras entidades pelas

mudanças climáticas e pelos danos ambientais subjacentes, bem como efetivar os compromissos ambientais assumidos. A insuficiência das medidas implementadas por agentes públicos e privados; o reconhecimento do vínculo entre equilíbrio climático e garantia de direitos⁴; bem como a crescente relevância da questão no direito internacional têm contribuído para o surgimento de inúmeros litígios climáticos nos âmbitos local, regional, nacional e internacional (Guia [...], 2019, p. 18).

2 LITIGÂNCIA CLIMÁTICA

Ao longo dos últimos anos, a litigância climática ganhou destaque como ferramenta jurídica importante para responsabilizar entes públicos e privados pelos efeitos advindos das mudanças do clima, assim como para viabilizar a implementação de medidas de mitigação e adaptação. Pautados não apenas pela preocupação com o meio ambiente, mas também pela necessidade de proteger os interesses das presentes e das futuras gerações (Kokke; Wedy, 2021), os litígios climáticos têm influenciado o debate mais amplo em torno da crise climática.

De acordo com o *Global Climate Change Litigation Report: 2023 status review*, até dezembro de 2022, foram ajuizados 2.180 casos relacionados ao clima em 65 jurisdições, sendo 1.522 casos nos Estados Unidos da América e 658 casos nas demais jurisdições combinadas (Global [...], 2023). O recente relatório *Global Trends in Climate Change Litigation: 2024 snapshot* mostra que, em 2023, os países com o maior número de novos litígios climáticos documentados foram os Estados Unidos, com 129 casos; o Reino Unido, com 24 casos; o Brasil, com dez casos; e a Alemanha, com sete casos. Esse relatório destaca a expansão geográfica dos litígios e indica um aumento, em número e relevância, dos casos de países do Sul global (Setzer; Higham, 2024).

As experiências internacionais demonstram que os litígios climáticos enfrentam as mais variadas situações relativas às mudanças do clima, utilizando-se de diversas estratégias e argumentos jurídicos. Em geral, as demandas envolvem questões relacionadas à redução das emissões de efeito estufa (mitigação), à redução da vulnerabilidade aos efeitos das mudanças climáticas (adaptação), à reparação de danos e à gestão dos riscos climáticos (Guia [...], 2019, p. 22).

4 Em 2008, o Conselho de Direitos Humanos da ONU, por meio da Resolução nº 7/2023, relacionou expressamente as mudanças climáticas aos direitos humanos. O mesmo entendimento foi contemplado em documentos posteriores, como o Acordo de Paris de 2015, que reconhece “que a mudança climática é uma preocupação comum da humanidade” e, assim, “as Partes deverão, ao tomar medidas para combater as mudanças climáticas, respeitar, promover e considerar suas respectivas obrigações em matéria de direitos humanos” (ONU, 2015, p. 24-25).

O crescimento exponencial das demandas climáticas originou decisões emblemáticas em tribunais estrangeiros, como no caso *Urgenda Foundation vs. governo holandês*, em que uma organização da sociedade civil solicitou ao Poder Judiciário que obrigasse o governo a reduzir ou a garantir a redução das emissões de GEEs da Holanda em 40% até 2020 ou, ao menos, 25%, em comparação com os níveis de 1990. A fundamentação do pedido se baseou em dados científicos e obrigações legais assumidas pelo país nos níveis internacional, nacional e regional. A decisão do caso, em 2018, foi favorável ao pedido da Urgenda, ao considerar que o governo holandês violou o dever de cuidado contido nos arts. 2º (direito à vida) e 8º (direito à vida privada, à vida familiar, ao lar e à correspondência) da Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH). Pela primeira vez, um tribunal ordenou a um governo que reduzisse as emissões de GEEs. O caso também foi importante porque enfrentou o argumento da violação ao princípio da separação de Poderes e concluiu “pela existência de uma obrigação legal de proteção dos direitos fundamentais que impõe ao Estado o dever de garantir medidas de mitigação e adaptação de seus territórios” (Steigleder, 2021, p. 104).

Em outro caso emblemático, sete associações e organizações não governamentais holandesas ajuizaram uma ação climática contra a empresa Royal Dutch Shell Plc. (Shell), alegando negligência da empresa quanto aos efeitos de sua atividade econômica em relação às metas climáticas internacionais. Trata-se da primeira vez que uma corte ordenou a uma empresa multinacional que reduzisse suas emissões de GEE em conformidade com os objetivos do Acordo de Paris. A relevância do precedente é imensa, pois reconhece a responsabilidade das empresas pelos impactos ambientais de suas atividades, independentemente das ações ou políticas governamentais, abrindo caminho para ações semelhantes contra grandes corporações (Grau Neto, 2023). Outro ponto relevante da sentença diz respeito à utilização dos direitos humanos e dos compromissos voluntários assumidos publicamente pela empresa como parâmetros para estabelecer a observância ao dever de cuidado⁵. O caso contribuiu para o debate sobre a responsabilidade em relação aos direitos humanos, além de aumentar a pressão sob atores do setor privado para que adotem medidas adicionais ou mais eficientes para a redução de GEE provenientes de suas atividades, independentemente dos compromissos internacionais aplicáveis aos governos sobre o tema.

Em 2021, em uma decisão também histórica no caso *Neubauer et al. vs. Alemanha*, o Tribunal Constitucional da Alemanha reconheceu que as decisões em

5 O grupo se beneficiava da imagem de signatário de documentos relativos aos direitos humanos, como os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos, o Pacto Global da ONU e as Diretrizes da OCDE para empresas multinacionais, sem, no entanto, efetivar os compromissos no âmbito de suas políticas empresariais.

matéria ambiental das gerações atuais não devem colocar em perigo as liberdades das gerações futuras. A decisão estabeleceu um novo padrão para a proteção do clima e dos direitos fundamentais, definindo pela primeira vez o que o Estado deve fazer para cumprir sua obrigação constitucional de proteção dos direitos de gerações presentes e futuras. De acordo com a corte, políticas com impactos de longo prazo não podem ignorar custos futuros, o que denominaram de “proteção intergeracional da liberdade” (Wedy, 2021, p. 26). Como efeito prático da decisão, destaca-se a aprovação de uma emenda à Lei Federal de Mudanças Climáticas, a qual dispõe sobre novos objetivos climáticos para o período posterior a 2030 (Carvalho; Hartwig, 2023).

Destaca-se, ainda, decisão recente e inovadora da Suprema Corte do Reino Unido, que concluiu que a concessão de licenças para a exploração de combustíveis fósseis deve considerar os impactos climáticos em sua integralidade, incluindo as emissões associadas ao uso do produto final. No caso em questão, a corte considerou que a autoridade responsável pela concessão da licença deveria ter exigido uma avaliação das emissões de GEE resultantes da queima do petróleo extraído, ressaltando a conexão causal entre a extração do petróleo e suas emissões futuras. O julgamento também enfatizou a importância da participação pública na tomada de decisões ambientais, conforme estipulado pela Convenção de Aarhus⁶. A decisão pode ter implicações significativas para futuros projetos de combustíveis fósseis, exigindo uma análise mais completa e transparente dos impactos climáticos.

No caso do Brasil, cabe mencionar decisão recente do Supremo Tribunal Federal (STF) que determinou a tomada de providências por parte do governo federal, no âmbito do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e de outros programas, para reduzir o desmatamento na Amazônia Legal para a taxa de 3.925 km anuais até 2027 e a zero até 2030. A decisão foi tomada no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 760 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 54, que cobravam a elaboração de um plano governamental para preservação do bioma e pediam a declaração de violação de direitos fundamentais na política ambiental de proteção da Amazônia. O STF reconheceu a proteção insuficiente da Amazônia no que diz respeito ao monitoramento, à prevenção e ao combate à macrocriminalidade, o que exige um comprometimento efetivo do governo federal em relação ao futuro do meio ambiente, com acompanhamento

6 Convenção da Comissão Econômica para a Europa das Nações Unidas (CEE/ONU) sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, adotada em 25 de junho de 1998, na cidade dinamarquesa de Aarhus, durante a 4ª Conferência Ministerial “Ambiente para a Europa”.

constante, controle das políticas públicas e revisão das metas e dos indicadores. A decisão representa um passo importante em direção ao cumprimento das metas sobre mudanças climáticas estabelecidas pela legislação nacional e pelos acordos internacionais assumidos pelo Brasil e ao reconhecimento do conceito de justiça intergeracional.

Importante, ainda, a atuação do Ministério Público Federal (MPF) no Projeto Amazônia Protege, na busca pela punição dos infratores ambientais, utilizando unicamente imagens de satélite, sem a necessidade de deslocamento de autoridades públicas para o local do ilícito, ampliando de forma significativa a capacidade de vigilância e punição por parte do Estado brasileiro. O projeto resultou no ajuizamento de mais de 3,5 mil ações contra responsáveis pela supressão irregular de vegetação em áreas acima de 60 hectares na Amazônia Legal. Dessas ações, 656 processos obtiveram sentença favorável ao MPF, resultando na condenação de 732 réus em primeira instância a pagar indenizações e reparar os danos causados pela remoção ilegal de floresta. A área total de floresta a ser recuperada ultrapassa os 73 mil hectares, equivalente a quase 68 mil campos de futebol.

Da análise dos inúmeros precedentes que envolvem litígios climáticos, destacam-se alguns aspectos relevantes, como a ausência de restrições quanto à legitimidade para deflagrar o litígio climático; a inexistência de violação da separação dos Poderes por parte do Judiciário ao determinar a revisão de normas ou políticas públicas; a emergência de novos direitos; bem como o reconhecimento de direitos fundamentais individuais e coletivos, das presentes e futuras gerações, violados pelos impactos das mudanças climáticas (Abi-Eçab, 2021, p. 127).

O *Global Climate Litigation Report: 2023 status review* aponta como principais tendências dos litígios climáticos em andamento os casos que se baseiam nos direitos humanos consagrados no direito internacional e nas Constituições nacionais; os relacionados à aplicação interna dos compromissos internacionais e das normas e políticas nacionais; os em que os litigantes buscam a descontinuidade do uso de combustíveis fósseis; os que abordam a responsabilidade civil das empresas pelos danos causados pelo clima; os que buscam transparência nas declarações corporativas sobre riscos e impactos climáticos; e os casos que abordam as falhas comissivas e omissivas relacionadas à adaptação aos impactos da crise climática. A tendência crescente do uso de argumentos de direitos humanos em casos climáticos também é destacada pelo relatório *Global Trends in Climate Change Litigation: 2024 snapshot*, que mostra que cerca de 45% dos casos e das queixas internacionais apresentados até agora foram perante tribunais, órgãos e tribunais internacionais de direitos humanos.

No Brasil, um estudo sobre os litígios climáticos apontou um aumento das ações contra empresas privadas, com 31 casos registrados. Mais da metade dos processos judiciais no Brasil está relacionada ao uso da terra e das florestas, com um número igual de ações contra órgãos governamentais por inação e contra indivíduos e empresas responsáveis pelo desmatamento.

A Amazônia brasileira é tema de 24 dessas ações. Além disso, há uma tendência crescente de litígios por responsabilidade civil devido a danos ambientais e climáticos, principalmente relacionados ao desmatamento. Ademais, 25 casos envolvem a exploração, a produção e o uso de combustíveis fósseis; destes, 12 abordam a política energética brasileira em geral, enquanto 13 questionam a concessão de licenças para projetos específicos (Setzer; Higham, 2024).

Observa-se que, à medida que esses casos se tornam mais frequentes e numerosos, desenvolve-se um arcabouço normativo que fortalece os sistemas legais, estabelecendo diretrizes que podem fundamentar casos semelhantes⁷. Nesse sentido, os litígios climáticos têm contribuído para o avanço da pauta ambiental e promovido o aprimoramento das políticas e da governança climática, pressionando governos e setores empresariais a adotarem medidas mais ambiciosas e, ao mesmo tempo, necessárias para o enfrentamento da crise.

3 RESPONSABILIDADE DAS EMPRESAS E BOAS PRÁTICAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A responsabilidade das empresas, diante do agravamento da crise climática, abrange diversos aspectos, considerando que elas não apenas contribuem para a emissão dos gases causadores do efeito estufa, mas também possuem os meios para liderar a transição para uma economia mais sustentável e resiliente.

Um estudo da organização norte-americana de pesquisas Climate Accountability Institute apontou que 20 companhias produtoras de petróleo, gás natural e carvão foram responsáveis por 480,16 bilhões de toneladas de GEE liberados na atmosfera no período de 1965 a 2017. Esse montante representa 35% das emissões totais de combustíveis fósseis e cimento (Correa, 2019).

⁷ No direito contemporâneo, é comum o chamado “diálogo das cortes”, em que o órgão judicial nacional reconhece a existência de normas e jurisprudências internacionais e as aplica internamente, preservando o consenso entre ordens jurídicas justapostas.

Considerando que as mudanças do clima apresentam estreita conexão com a economia e com as atividades empresariais, não é possível atribuir apenas aos Estados a responsabilidade para o enfrentamento da emergência climática. Nesse contexto, algumas decisões judiciais reconheceram que as empresas, de maneira similar aos Estados, têm a responsabilidade de defender os direitos fundamentais dos cidadãos dos países nos quais operam, o que aponta para uma mudança de paradigma na concepção do papel das empresas diante das responsabilidades coletivas. Sob a perspectiva da litigância climática, há uma tendência de que os tribunais cada vez mais confirmem que as empresas têm o dever de proteger o meio ambiente e a obrigação de alinhar suas políticas aos interesses climáticos, assumindo sua responsabilidade pela geração dos riscos advindos das mudanças do clima.

Na ausência de um instrumento normativo vinculante em âmbito global relativo às empresas, os litígios climáticos desempenham um papel importante, incentivando a responsabilização e promovendo mudanças nas políticas, nas regulamentações e nos comportamentos empresariais. De acordo com o relatório *Global Trends in Climate Change Litigation: 2024 snapshot*, desde a ratificação do Acordo de Paris, cerca de 230 ações judiciais relacionadas ao clima foram movidas contra empresas e associações comerciais. Inicialmente focadas no setor de combustíveis fósseis, essas ações agora abrangem também companhias aéreas, a indústria de alimentos e bebidas, entre outros (Setzer; Higham, 2024).

Nos últimos anos, iniciativas importantes buscaram chamar as empresas à responsabilidade pela proteção do meio ambiente e dos direitos humanos, incentivando desde a adoção de práticas sustentáveis até a transparência e responsabilidade nas atividades empresariais, incluindo a fiscalização da sua própria cadeia de produção.

Sob essa perspectiva, em 2008, o Congresso dos Estados Unidos aprovou uma lei inovadora, banindo o comércio de plantas de fontes ilegais e seus produtos – incluindo produtos de madeira e papel. A lei é uma emenda ao Lacey Act de 1900, uma importante ferramenta para as agências do governo dos Estados Unidos combaterem crimes ambientais. O novo Lacey Act proíbe todo comércio de plantas e produtos vegetais – inclusive móveis, papel e madeira – de fontes ilegais provenientes de qualquer estado dos Estados Unidos, bem como de outros países, e requer que os importadores declarem o país de origem e o nome da espécie de todas as plantas contidas em seus produtos, estabelecendo penalidades para violações da lei, inclusive o confisco de produtos e navios, multa e penas privativas de liberdade.

Na mesma linha, o parlamento europeu aprovou recentemente uma lei que obriga as empresas atuantes na União Europeia – ainda que sediadas em outras localidades – a adotarem um processo de diligência para o monitoramento e a mitigação de violações a direitos humanos e ao meio ambiente. Chamada de Diretiva de *Due Diligence* de Sustentabilidade Corporativa (CS3D), a lei abrange toda a cadeia de valor, desde a extração da matéria-prima até a distribuição do produto final. Assim, é possível responsabilizar as empresas não apenas pelas suas próprias atividades, como também por violações desencadeadas por integrantes da sua cadeia de valor. A normativa reflete as diretrizes previstas nos Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos e busca instituir parâmetros legais obrigatórios para a diligência corporativa com vistas à promoção da sustentabilidade. A CS3D é complementar a uma série de outras regras europeias estabelecidas nos últimos anos para incentivar a economia verde (Tuon, 2024).

Outra iniciativa que merece destaque refere-se ao imposto de carbono, recém-instituído pelo governo da Dinamarca. Com o objetivo de reduzir suas emissões em 1,8 milhão de toneladas de CO₂ em 2030, o governo dinamarquês estabeleceu uma taxa efetiva de € 16 por tonelada de dióxido de carbono equivalente emitida por animais ruminantes. Trata-se do primeiro imposto de carbono a ser cobrado do setor agropecuário em todo o mundo, abrindo caminho para iniciativas semelhantes nos âmbitos regional e global.

No Brasil, desde 2009, há uma atuação articulada do Ministério Público, em vários estados da Amazônia, objetivando que as empresas não adquiram produtos oriundos de áreas com desmatamento ilegal, trabalho escravo, terras indígenas e outras áreas protegidas.

O relatório *Histórias de Sucesso no Âmbito do Desmatamento*, da Union of Concerned Scientists (UCS), cita o MPF como tendo papel “distintivo e muito importante” (Boucher, 2014, p. 13) nos avanços do Brasil. “Os processos judiciais que o Ministério Público Federal instaurou, muitas vezes contra grupos de interesses poderosos em termos políticos, como grandes proprietários rurais, levaram – com a ajuda dos sistemas avançados de mapeamento e monitoramento – à aplicação fortemente reforçada das leis existentes” (Boucher, 2014, p. 13), diz o texto, apresentado no dia 5 de junho de 2014, na reunião da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre mudanças climáticas em Bonn, na Alemanha.

4 O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Nesse contexto de aumento da litigância no campo das mudanças climáticas, é importante se discutir o papel reservado ao Ministério Público. No Brasil, a atuação do órgão na defesa do sistema climático encontra-se amparada por dispositivos constitucionais, infraconstitucionais e tratados internacionais.

Destaca-se que, na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), o meio ambiente ecologicamente equilibrado recebeu *status* de direito fundamental⁸. No plano internacional, o Brasil é signatário de diversos acordos sobre a temática, os quais foram classificados como norma supralegal no âmbito do ordenamento jurídico nacional. Em observância aos compromissos assumidos internacionalmente, o Brasil também aprovou a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC (Lei nº 12.187/2009, atualmente regulamentada pelo Decreto nº 9.578/2018), que estabelece princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos para prever, evitar ou minimizar os efeitos das mudanças climáticas.

Considerando que o sistema climático é indissociável do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como é dever do Estado implementar uma política climática eficiente, cabe ao Ministério Público, no seu papel de defensor dos direitos sociais e coletivos, atuar em defesa do direito fundamental ao meio ambiente.

Estudo realizado sobre os litígios climáticos no Brasil mostrou que o Ministério Público e a sociedade civil iniciaram a maioria dos casos: dos 88 litígios estudados, 22 foram ajuizados pelo órgão; 21 pela sociedade civil; 15 por outros órgãos públicos; e 14 por partidos políticos (Setzer; Higham, 2024).

Sob essa perspectiva, nota-se que a entidade figura como uma instância importante na fiscalização e no controle das ações e omissões dos demais atores. As competências e prerrogativas do Ministério Público o habilitam a exercer um importante papel no enfrentamento da crise climática, tanto no campo das medidas mitigadoras quanto adaptativas, efetivando direitos e obrigações jurídicas relacionados às mudanças do clima⁹.

8 “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 1988, art. 225).

9 O Ministério Público brasileiro dispõe de amplo instrumental legal para atuar na defesa do sistema climático, como o inquérito civil, as recomendações, os termos de ajustamento de conduta, as ações civis públicas e a possibilidade de celebrar parcerias com organizações da sociedade civil e universidades.

REFERÊNCIAS

ABI-EÇAB, P. Mudanças climáticas nas jurisprudências estrangeira e brasileira. In: GAIO, A. (Org.). **A Política Nacional de Mudanças Climáticas em Ação**: a atuação do Ministério Público. Belo Horizonte: Abrampa, 2021. Disponível em: https://www.academia.edu/51427390/As_mudan%C3%A7as_clim%C3%A1ticas_nas_jurisprud%C3%Aancias_estrangeira_e_brasileira_CLIMATE_CHANGE_IN_FOREIGN_AND_BRAZILIAN_JURISPRUDENCE#loswp-work-container.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm.

BOUCHER, D. *et al.* **Histórias de sucesso no âmbito do desmatamento**. Cambridge: Union of Concerned Scientists, jun. 2014. Disponível em: <https://www.ucs.org/sites/default/files/2019-10/UCS-2014-DeforestationSuccessStories-Portugues-final.pdf>.

CARVALHO, D. W. de; HARTWIG, E. M. A litigância climática e os interesses das futuras gerações: o caso Neubauer *et al.* vs. Alemanha. **Rev. Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2. Dossiê, 2023, p. 1074-1091. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/71304/48652>.

CORREA, A. Estudo diz que 20 empresas respondem por um terço de toda a emissão de CO2 no mundo. **BBC News Brasil**, 10 out. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-49992174>. Acesso em: 28 maio 2024.

GLOBAL CLIMATE LITIGATION REPORT: 2023 STATUS REVIEW. Nairóbi: PNUMA, 2023. Disponível em: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/43008/global_climate_litigation_report_2023.pdf?sequence=3. Acesso em: 27 maio 2024.

GUIA DE LITIGÂNCIA CLIMÁTICA. São Paulo: Conectas Direitos Humanos, 2019. Disponível em: <https://www.conectas.org/publicacao/guia-de-litigancia-climatica/>. Acesso em: 23 maio 2024.

GRAU NETO, W.; MARCHESIN, A. Litigância climática: o caso Shell. **Rev. Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2. Dossiê, 2023, p. 1200-1220. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/71318/48660>.

KOKKE, M.; WEDY, G. Litigância climática no plano internacional: análises comparativas. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 1023, jan. 2021.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Acordo de Paris**. In: COP21 – CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS, 21., 2015, Paris. Paris: ONU, 2015.

PÖRTNERH,H.-O. et al. (Ed.). **Climate change 2022: impacts, adaptation, and vulnerability**. Cambridge: Cambridge University Press, 2022. (Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change). Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-ii/>.

PÖRTNERH,H.-O. et al. (Ed.). IPCC, 2023: Summary for Policymakers. In: PÖRTNERH,H.-O. et al. **Climate change 2022: impacts, adaptation, and vulnerability**. Cambridge: Cambridge University Press, 2023. (Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change). Disponível em https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf.

SETZER, J.; HIGHAM, C. **Global Trends in Climate Change Litigation: 2024 Snapshot**. Londres: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment; London School of Economics and Political Science, 2024. Disponível em: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2024/06/Global-trends-in-climate-change-litigation-2024-snapshot.pdf>.

STEIGLEDER, A. M. A responsabilidade civil ambiental e sua adaptação às mudanças climáticas. In: GAIO, A. (Org.). **A Política Nacional de Mudanças Climáticas em Ação: a atuação do Ministério Público**. Belo Horizonte: Abrampa, 2021. p. 104. Disponível em: https://climaesociedade.org/wp-content/uploads/2024/11/A-Politica-Nacional-de-Mudancas-Climaticas-em-Acao_-A-atuacao-do-Ministerio-Publico.pdf.

TUON, L. União Europeia aprova mais uma lei ESG que impacta exportações brasileiras. **CNN Brasil**, 30 abr. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/uniao-europeia-aprova-mais-uma-lei-esg-que-impacta-exportacoes-brasileiras/>.

WEDY, G. Prefácio. In: GAIO, A. (Org.). **A Política Nacional de Mudanças Climáticas em Ação: a atuação do Ministério Público**. Belo Horizonte: Abrampa, 2021.

The background is a solid blue color. Overlaid on this is a complex, abstract network of thin white lines and dots. The lines are curved and intersect, creating a sense of movement and connectivity. The dots are of varying sizes and are scattered throughout the composition, often acting as nodes or endpoints for the lines. The overall effect is reminiscent of a stylized constellation or a digital network map.

MPF
Ministério Público Federal

ISBN: 978-65-992600-9-4