

Frederico Afonso Izidoro



Mestre em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública. Mestre em Direito. Pós-graduado em Direitos Humanos e Gestão de Políticas Preventivas da Violência, Direitos Humanos e Segurança Pública. Pós-graduado em Direito Processual. Bacharelado em Teologia. Bacharel em Direito. Bacharel em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública. Major da Polícia Militar do Estado de São Paulo (Chefe da Divisão de Direitos Humanos da Corporação). Professor de Direitos Humanos, Direito Constitucional e Direito Administrativo. Autor e articulista.

A PERSPECTIVA INTERNACIONAL DO CRIME ORGANIZADO

IZIDORO, Frederico Afonso

RESUMO: O objetivo deste artigo é trazer para discussão um assunto pouco debatido no meio acadêmico, seja por falta de “carga horária”, seja por falta de interesse mesmo. As Nações Unidas têm como primado a manutenção da paz e segurança internacional. Os crimes transnacionais, organizados pela sua própria existência, são de difícil combate pela soberania local, o que envolve legislações próprias e diferentes de um Estado para outro. A elaboração de tratados internacionais sobre o tema vem, com grande valia, trazendo conceitos amplos, objetivos, e, portanto, seguros, buscando a cooperação internacional para a difícil solução desse problema para à sociedade, não importa qual, conforme característica básica dos direitos humanos, a transnacionalidade. Para se chegar à discussão necessária, uma busca na parca bibliografia sobre o tema, o que é sempre bom por certa ótica, pois, “escreve-se o que ainda não fora escrito”, ou “que fora pouco escrito”. Ao final, espero ter contribuído para desmistificar um pouco a temática.

Palavras-chave: Nações Unidas. Soberania. Tratados Internacionais. Cooperação Internacional. Crime organizado transnacional.

Introdução

Este artigo visa abordar o crime organizado sob a ótica internacional.

Quando nos deparamos com a transnacionalidade do Direito Internacional dos Direitos Humanos, fica claro que na busca de cooperação mútua internacional, as fronteiras geográficas “devem ficar em segundo plano”.

Não devemos, *ab initio*, confundir aqui Direito Internacional Público (DIP) com Direito Internacional Humanitário (DIH) ou ainda com o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), ramo do DIP. Claro, ambos, DIH e DIDH, estão voltados, antes de qualquer coisa, para a proteção do ser humano. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha assim define o DIH: “*Parte importante del derecho internacional público, el derecho internacionbal humanitario (o derecho humanitário) es el conjunto de normas cuya finalidad, en tiempo de conflicto armado, es, por una parte, proteger a las personas que no participan, o han dejado de participar, en las hostilidades y, por otra, limitar los métodos y medios de hacer la guerra*”.¹

¹ COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. **Derecho internacional humanitario – respuestas a sus preguntas**. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja, 1998, p. 4.

Sobre o DIP, “*Sistema* de normas jurídicas (dinâmica por excelência) que visa disciplinar e regulamentar as atividades exteriores da sociedade dos Estados (e também, atualmente, das organizações interestatais e dos próprios indivíduos), é o se chama de *Direito Internacional Público* ou *Direito das Gentes*”.²

E finalmente acerca do DIDH, “*Direitos humanos* é uma expressão intrinsecamente ligada ao direito internacional público. Assim, quando se fala em “direitos humanos”, o que tecnicamente se está a dizer é que há direitos que são garantidos por normas de índole internacional, isto é, por declarações ou tratados celebrados entre Estados com o propósito específico de proteger os direitos (civis e políticos; econômicos, sociais e culturais etc.) das pessoas sujeitas à sua jurisdição. Tais normas podem provir do sistema global (pertencente à Organização das Nações Unidas, por isso chamado “onusiano”) ou de sistemas regionais de proteção (v.g., os sistemas europeu, interamericano e africano). Atualmente, o tema “direitos humanos” compõe um dos capítulos mais significativos do direito internacional público, sendo, por isso, objeto próprio de sua regulamentação.”³

Não abordaremos também os chamados “crimes nucleares” (*core crimes*) do atual Direito Internacional Penal, ou seja, aqueles para os quais é competente para julgá-los o Tribunal Penal Internacional (TPI), criado pelo Estatuto de Roma (1998), cuja competência e jurisdição para apuração alcança, nos termos do art. 5º, nº 1: crime de genocídio; crimes contra a humanidade; crimes de guerra e o crime de agressão.

Desta forma, ficaremos adstrito ao DIP, com a análise das Nações Unidas sobre o tema, ou seja, os crimes internacionais baseados em tratados.

Nações Unidas (ONU)

A Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, foi assinada em São Francisco (daí a referência à “Carta de São Francisco”) em 26

² MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 11. ed. rev. atual. e ampl. Forense: Rio de Janeiro, 2018, p. 4.

³ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direitos humanos*. 6. ed. rev. atual. e ampl. Método: São Paulo, 2019, p. 2.

de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas.

Em nosso âmbito interno a Carta foi aprovada em 04 de setembro e ratificada em 12 de setembro de 1945. Por fim, o Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945 a promulgou.

No Preâmbulo da Carta temos o início de destaque ao tema segurança. Não podemos restringir o alcance, ou seja, acreditarmos que o termo segurança significaria apenas e tão somente que um Estado não ameaçasse a tranquilidade de outro. Vejamos o texto:

CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS

a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla.

E para tais fins praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos, e unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição dos métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum, [...] (g.n.)

No Capítulo I – “Propósitos e Princípios”, nos arts. 1º e 2º sobre a questão da segurança, temos:

Art. 1º Os propósitos das Nações Unidas são:

1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz; (g.n.)

[...] Art. 2º A Organização e seus Membros, para a realização dos propósitos mencionados no artigo 1º, agirão de acordo com os seguintes Princípios:

⁴ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm

[...] 3. Todos os Membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais. (g.n.)

[...] 6. A Organização fará com que os Estados que não são Membros das Nações Unidas ajam de acordo com esses Princípios em tudo quanto for necessário à manutenção da paz e da segurança internacionais. (g.n.)

[...]

ONU – Assembleia Geral

Um dos órgãos da ONU é a Assembleia Geral (AL), constituída por todos os membros das Nações Unidas, com a função pre-cípua de discutir quaisquer questões ou assuntos que estiverem dentro das finalidades da Carta ou que se relacionarem com as atribuições e funções de qualquer dos órgãos nela previstos (excepcionalmente não fará nenhuma recomendação a respeito de controvérsia ou situação quando o Conselho de Segurança estiver exercendo função própria, a menos que o Conselho de Segurança solicite à AL). Basicamente a AL poderá fazer recomendações aos membros das Nações Unidas ou ao Conselho de Segurança ou a este e àqueles, conjuntamente, com referência a quaisquer assuntos.

Sobre uma das atribuições da AL, merece destaque o art. 11, nº 2 e 3:

Art. 11, 2. A Assembleia Geral poderá discutir quaisquer questões relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais, que a ela forem submetidas por qualquer membro das Nações Unidas, ou pelo Conselho de Segurança, ou por um Estado que não seja membro das Nações Unidas, de acordo com o artigo 35, parágrafo 2º, e, com exceção do que fica estipulado no artigo 12, poderá fazer recomendações relativas a quaisquer destas questões ao Estado ou Estados interessados, ou ao Conselho de Segurança ou a ambos. Qualquer destas questões, para cuja solução for necessária uma ação, será submetida ao Conselho de Segurança pela Assembleia Geral, antes ou depois da discussão.

3. A Assembléia Geral poderá solicitar a atenção do Conselho de Segurança para situações que possam constituir ameaça à paz e à segurança internacionais. (g.n.) **ONU – Conselho de Segurança**

No Capítulo V – Conselho de Segurança (CS), temos o maior destaque ao tema, pois, caberá ao CS como “principal responsabilidade” a manutenção da paz e segurança internacionais. Vejamos:

Art. 23, 1. O Conselho de Segurança será composto de quinze Membros das Nações Unidas. A República da China, a França, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do norte e os Estados Unidos da América serão membros permanentes do Conselho de Segurança. A Assembleia Geral elegerá dez outros membros das Nações Unidas para Membros não permanentes do Conselho de Segurança, tendo especialmente em vista, em primeiro lugar, a contribuição dos Membros das Nações Unidas para a manutenção da paz e da segurança internacionais e para os outros propósitos da Organização e também a distribuição geográfica equitativa.

[...]

Art. 24, 1. A fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, seus Membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam em que no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade o Conselho de Segurança aja em nome deles. (g.n.)

A ONU e o direito internacional

O desenvolvimento do direito internacional é um dos objetivos primários das Nações Unidas. Em seu Preâmbulo a Carta das Nações Unidas define o objetivo de “estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos”.

A ONU Brasil (ONUBR), em sua página oficial⁵ afirma que “O direito internacional define as responsabilidades legais dos Estados em sua conduta uns com os outros, e o tratamento dos indivíduos dentro das fronteiras do Estado. Seu domínio abrange uma ampla gama de questões de interesse internacional como os direitos humanos, o desarmamento, a criminalidade internacional, os refugiados, a migração, problemas de nacionalidade, o tratamento dos prisioneiros, o uso da força e a conduta de guerra, entre outros. Ele também regula os bens comuns globais, como o meio ambiente, o desenvolvimento sustentável, as águas internacionais, o espaço sideral, as comunicações e o comércio mundial”. (g.n.)

⁵ <https://nacoesunidas.org/acao/direito-internacional/>. Acesso em 09.04.19.

A ONU e a Comissão de Direito Internacional (CDI)

A Comissão de Direito Internacional (CDI) foi estabelecida pela Assembleia Geral em 1948, com a missão de dar seguimento ao desenvolvimento progressivo e à codificação do direito internacional.

O objetivo da CDI é preparar projetos de convenções sobre temas que ainda não tenham sido regulamentados pela legislação internacional, e codificar as regras do direito internacional nos campos onde já existe uma prática do Estado.

O trabalho da Comissão conduziu à aprovação do Estatuto do Tribunal Penal Internacional como de maior relevância recente.

Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional – Convenção de Palermo

A Convenção de Palermo foi adotada em Nova York, em 15 de novembro de 2000.

O Governo brasileiro depositou o instrumento de ratificação junto à Secretária-geral da ONU, em 29 de janeiro de 2004.

A Convenção entrou em vigor internacional, em 29 de setembro de 2003, e entrou em vigor para o Brasil, em 28 de fevereiro de 2004.

Por fim, o Decreto nº 5.015 de 12 de março de 2004 promulgou-a em nosso âmbito interno.

Temos aqui o tratado (no âmbito do DIP, o termo tratado é aceito de forma genérica, alcançando os demais atos normativos existentes⁶) referencial ao tema proposto em nosso artigo, cujo objetivo maior é buscar uma cooperação para prevenir e combater mais eficazmente a criminalidade organizada transnacional.

Merece destaque o art. 2º sobre a “terminologia”. Vejamos:

Para efeitos da presente Convenção, entende-se por:

a) “Grupo criminoso organizado” - grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na presente Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro bene-

⁶ “Tratado: Por sua formalidade e complexidade, é reservado apenas aos acordos mais solenes. A nomenclatura acabou incorporada ao significado de convenção internacional, o que não está incorreto.” (PEREIRA, Bruno Yepes. **Curso de direito internacional público**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 52)

fício material;

b) “Infração grave” - ato que constitua infração punível com uma pena de privação de liberdade, cujo máximo não seja inferior a quatro anos ou com pena superior;

c) “Grupo estruturado” - grupo formado de maneira não fortuita para a prática imediata de uma infração, ainda que os seus membros não tenham funções formalmente definidas, que não haja continuidade na sua composição e que não disponha de uma estrutura elaborada;

d) “Bens” - os ativos de qualquer tipo, corpóreos ou incorpóreos, móveis ou imóveis, tangíveis ou intangíveis, e os documentos ou instrumentos jurídicos que atestem a propriedade ou outros direitos sobre os referidos ativos;

e) “Produto do crime” - os bens de qualquer tipo, provenientes, direta ou indiretamente, da prática de um crime;

f) “Bloqueio” ou “apreensão” - a proibição temporária de transferir, converter, dispor ou movimentar bens, ou a custódia ou controle temporário de bens, por decisão de um tribunal ou de outra autoridade competente;

g) “Confisco” - a privação com caráter definitivo de bens, por decisão de um tribunal ou outra autoridade competente;

h) “Infração principal” - qualquer infração de que derive um produto que possa passar a constituir objeto de uma infração definida no Artigo 6 da presente Convenção;

i) “Entrega vigiada” - a técnica que consiste em permitir que remessas ilícitas ou suspeitas saiam do território de um ou mais Estados, os atravessem ou neles entrem, com o conhecimento e sob o controle das suas autoridades competentes, com a finalidade de investigar infrações e identificar as pessoas envolvidas na sua prática;

j) “Organização regional de integração econômica” - uma organização constituída por Estados soberanos de uma região determinada, para a qual estes Estados tenham transferido competências nas questões reguladas pela presente Convenção e que tenha sido devidamente mandatada, em conformidade com os seus procedimentos internos, para assinar, ratificar, aceitar ou aprovar a Convenção ou a ela aderir; as referências aos “Estados Partes” constantes da presente Convenção são aplicáveis a estas organizações, nos limites das suas competências.

Sobre o âmbito de aplicação da Convenção de Palermo, ou seja, se a infração será ou não de caráter transnacional, temos, na forma do art. 3º, nº 02:

Para efeitos do parágrafo 1º do presente artigo, a infração será de caráter transnacional se:

a) For cometida em mais de um Estado;

- b) For cometida num só Estado, mas uma parte substancial da sua preparação, planeamento, direção e controle tenha lugar em outro Estado;
- c) For cometida num só Estado, mas envolva a participação de um grupo criminoso organizado que pratique atividades criminosas em mais de um Estado; ou
- d) For cometida num só Estado, mas produza efeitos substanciais noutro Estado.

Um dos maiores desafios do DIP é a questão da soberania. Dalmo Dallari⁷ lembra, em observação feita por Kaplan e Katzenbach, que “não há no Direito Internacional um termo mais embaraçoso que soberania [...]”.

A concepção de soberania, nosso primeiro fundamento republicano, é a referência ao poder. E em consequência, sob o aspecto jurídico, de se submeter ou não, a qualquer norma, seja, portanto, no âmbito interno, seja no externo. Estamos lidando com a questão transnacional, portanto, normas externas que precisam ser aceitas no âmbito interno, visando uma cooperação maior, multilateral, para ter algum êxito. Vejamos como opera a Convenção de Palermo nesse aspecto:

Art. 4º - Proteção da soberania

1. Os Estados Partes cumprirão as suas obrigações decorrentes da presente Convenção no respeito pelos princípios da igualdade soberana e da integridade territorial dos Estados, bem como da não-ingerência nos assuntos internos de outros Estados.
2. O disposto na presente Convenção não autoriza qualquer Estado Parte a exercer, em território de outro Estado, jurisdição ou funções que o direito interno desse Estado reserve exclusivamente às suas autoridades.

A Convenção de Palermo aborda, no tocante aos tipos penais, destaca-se: a “criminalização da participação em um grupo criminoso organizado” (a depender da adoção das medidas legislativas no âmbito de cada país para caracterizar como infração penal, quando praticado intencionalmente); a “criminalização da lavagem do produto do crime”; “criminalização da corrupção”.

⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 81

Muitas vezes, não basta o tratado multilateral ou ainda tentar exaurir os tipos penais mais comuns, conforme descrevemos acima. Faz-se necessária a celebração de acordos ou protocolos bilaterais (além dos multilaterais), para o objetivo de investigações conjuntas, buscando assim órgãos mistos de investigação, respeitando sempre a questão da soberania de cada Estado.

Sistemas de Direitos Humanos

Como vimos acima, a ONU foi criada em 1945 vindo a “substituir” a Liga (ou Sociedade) das Nações criada em 1919 por meio do Tratado de Versalhes.

Com o passar dos anos foram criados os chamados sistemas regionais, ou seja, órgãos regionais de direitos humanos com mecanismos de fiscalização e monitoramento. Assim, em 1950 surge o Sistema Europeu (por meio da Convenção Europeia de Direitos Humanos), em 1969 o Americano (por meio da Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica) e em 1981 o Sistema Africano (por meio da Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos).

Sistema Regional Americano de Direitos Humanos

Em 1948 ocorreu a fundação da Organização dos Estados Americanos (OEA), iniciando assim o que viria a ser o Sistema Regional Americano de Direitos Humanos a partir de 1969.

Em que pese a OEA se autodeclarar como o “mais antigo organismo regional do mundo” em alusão à Primeira Conferência Internacional Americana, realizada em Washington, D.C., de outubro de 1889 a abril de 1890, resultando na criação da União Internacional das Repúblicas Americanas, a grande verdade é que um sistema exige instrumentos de proteção e de mecanismos de monitoramento – preferencialmente com tribunais/cortes capazes de condenar os Estados por violações de direitos humanos, o que de fato não havia em 1948, nem com a Carta da OEA, nem com a proclamação da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (aprovada na Nona Conferência Internacional Americana, Bogotá, também em 1948).

É a partir de 1969, com a publicação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica – PSJCR) que de fato o sistema se inicia.

O PSJCR foi adotado no âmbito da Organização dos Estados Americanos, em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, tendo entrado em vigor internacional em 18 de julho de 1978.

O Governo brasileiro depositou a Carta de Adesão ao PSJCR em 25 de setembro de 1992, tendo entrado em vigor, para o Brasil, em 25 de setembro de 1992.

Finalmente, por meio do Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992, o PSJCR foi promulgado.

Sistema Regional Americano de Direitos Humanos e o crime organizado

Os principais pilares para a OEA atingir seus objetivos mais importantes são a democracia, os direitos humanos, a segurança e o desenvolvimento.

Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) e o crime organizado

Logo no Capítulo I – Natureza e Propósitos, o art. 2º assim determina:

Art. 2º Para realizar os princípios em que se baseia e para cumprir com suas obrigações regionais, de acordo com a Carta das Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos estabelece como propósitos essenciais os seguintes:

a) Garantir a paz e a segurança continentais; (g.n.)

Ao abordar o “Desenvolvimento integral”, novamente a segurança é lembrada nos seguintes termos:

Os Estados membros, inspirados nos princípios de solidariedade e cooperação interamericanas, comprometem-se a unir seus esforços no sentido de que impere a justiça social internacional em suas relações e de que seus povos alcancem um desenvolvimento integral, condições indispensáveis para a paz e a segurança. O desenvolvimento integral abrange os campos econômico, social, educacional, cultural, científico e tecnológico, nos quais devem ser atingidas as metas que cada país definir para alcançá-lo. (g.n.)

Pela análise da Carta da OEA, até mesmo pelo período em que fora concebida, a preocupação era da defesa da territorialidade, por isso, não há maiores preocupações nesse sentido (crime transnacional).

Desarmamento e Segurança Coletiva – Convenção para Prevenir e Punir os Atos de Terrorismo Configurados em Delitos contra as Pessoas e a Extorsão Conexa, Quando tiverem Eles Transcendência Internacional (1971)

Aprovada em 02 de fevereiro de 1971, na cidade de Washington, foi entrar em vigor internacional em 08 de março de 1973.

Nosso Congresso Nacional aprovou-a por meio do Decreto Legislativo nº 87, apenas em 03 de dezembro de 1998.

O Governo brasileiro depositou o Instrumento de Adesão do referido Ato em 05 de fevereiro de 1999, passando o mesmo a vigorar para o Brasil desde então.

Sua executabilidade finalmente se deu por meio do Decreto nº 3.018 de 06 de abril de 1999 que a promulgou.

A Convenção relembra acerca da Assembleia Geral da OEA com a elaboração da Resolução nº 4 de 30 de junho de 1970, a qual condenou energicamente os atos de terrorismo e, em especial, o sequestro de pessoas e a extorsão com este conexa, qualificando-os de graves delitos comuns.

Deixa claro também que na aplicação das referidas normas deve manter-se a instituição do asilo e que deve também ficar a salvo o princípio da não intervenção.

O objetivo principal é prevenir e punir os atos de terrorismo e, em especial, o sequestro, o homicídio e outros atentados contra a vida e a integridade das pessoas a quem o Estado tem o dever de proporcionar proteção especial conforme o direito internacional, bem como a extorsão conexa com tais delitos.

Merece destaque ao texto pela definição de delitos comuns de transcendência internacional. Vejamos o art. 2º:

Para os fins desta Convenção, consideram-se delitos comuns de transcendência internacional, qualquer que seja o seu móvel, o sequestro, o homicídio e outros atentados contra a vida e a inte-

gridade das pessoas a quem o Estado tem o dever de proporcionar proteção especial conforme o direito internacional, bem como a extorsão conexa com tais delitos. (g.n.)

Uma grande preocupação da Convenção é a questão da extradição. Pela norma, as pessoas processadas ou condenadas pelos delitos previstos no art. 2º descrito acima, estarão sujeitas à extradição, por óbvio, de acordo com as disposições dos tratados de extradição vigentes entre as Partes ou, no caso dos Estados que não condicionam a extradição à existência de tratado, de acordo com suas próprias leis.

Respeitando a soberania, caberá, em todos os casos, exclusivamente ao Estado sob cuja jurisdição ou proteção se encontrarem tais pessoas processadas ou acusadas, de qualificar a natureza dos atos e determinar se lhes são aplicáveis as normas da Convenção.

Atos de cooperação internacional

A lei processual de cada país irá definir quais serão os mecanismos de cooperação jurídica internacional.

Pela característica peculiar local, nem sempre haverá coincidência ou harmonia entre as normas de determinados países.

Conforme pesquisa de Arinda Fernandes e Graziela Travares de Souza Reis⁸, “Os mecanismos gerais de cooperação jurídica internacional adotados no Brasil são ação de homologação de sentença estrangeira, carta rogatória e auxílio direto. A cooperação penal, ademais, apresenta mecanismos específicos, como extradição, transferência de pessoas condenadas e transferência de processos penais”.

No Brasil temos como autoridade central em cooperação jurídica internacional o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), nos termos do Decreto nº 9.662/19, o qual disciplina nos seguintes termos:

Art. 1º O Ministério da Justiça e Segurança Pública, órgão da administração pública federal direta, tem como área de competência os seguintes assuntos:

⁸ MENEZES, Wagner (Org.). **Direito internacional em expansão**. Vol. I. Belo Horizonte: Araes Editores, 2002, p. 102.

[...]

VIII - prevenção e combate à corrupção, à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo e cooperação jurídica internacional; (g.n.)

Art. 2º O Ministério da Justiça e Segurança Pública tem a seguinte estrutura organizacional:

[...]

II - órgãos específicos singulares:

a) Secretaria Nacional de Justiça:

1. Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional; (g.n.)

[...]

Art. 13. À Secretaria Nacional de Justiça compete:

[...]

III - coordenar a negociação de acordos e a formulação de políticas de cooperação jurídica internacional, civil e penal, e a execução dos pedidos e das cartas rogatórias relacionadas com essas matérias; (g.n.)

O DRCI continua sendo o órgão central. Digo “continua”, pois o “decreto originário” de 2007 foi revogado, cujo decreto revogador também foi revogado, cujo decreto revogador, também foi revogado etc. E sobre tal departamento, destacamos suas funções, primordiais para o tema aqui proposto:

Art. 14. Ao Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional compete:

I - articular, integrar e propor ações entre os órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário e o Ministério Público para o enfrentamento da corrupção, da lavagem de dinheiro e do crime organizado transnacional, inclusive no âmbito da Enccla;

II - coordenar a Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia Contra Lavagem de Dinheiro - Rede-Lab;

III - estruturar, implementar e monitorar ações de governo, além de promover a articulação dos órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário e do Ministério Público nas seguintes áreas:

a) cooperação jurídica internacional em matéria civil e penal, inclusive em assuntos de prestação internacional de alimentos, subtração internacional de crianças, adoção internacional, extradição, transferência de pessoas condenadas e transferência da execução da pena; e

b) recuperação de ativos;

IV - exercer a função de autoridade central, por meio da coordenação

nação e da instrução de pedidos ativos e passivos de cooperação jurídica internacional nas áreas a que se refere o inciso III, por delegação do Ministro de Estado, exceto se houver designação específica que disponha de maneira diversa;

V - exercer a função de autoridade central federal em matéria de adoção internacional de crianças, nos termos do disposto na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990;

VI - negociar acordos de cooperação jurídica internacional nas áreas a que se refere o inciso III e aqueles relacionados com as demais matérias de sua competência, além de exercer as funções de ponto de contato, enlace e similares nas redes de cooperação internacional e de recuperação de ativos; e

VII - atuar nos procedimentos relacionados com a ação de indisponibilidade de bens, de direitos ou de valores em decorrência de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas, nos termos do disposto na Lei nº 13.170, de 16 de outubro de 2015.

Crimes transnacionais em destaque

Ao falarmos em crimes transnacionais, devemos ter em mente: escravidão e tráfico de escravos (e suas variantes: escravidão sexual, escravidão em conflitos armados); tráfico de drogas; desaparecimento forçado de pessoas; lavagem de dinheiro; terrorismo.

Polícia Federal - Acordo de Cooperação Internacional

A Polícia Federal, órgão permanente pertencente à segurança pública nos termos do art. 144 da Constituição Federal, possui, dentre outras funções, a de polícia de fronteiras, prevenindo e reprimindo o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência.

Segundo sua própria página oficial⁹, a Polícia Federal

Se utiliza da cooperação internacional como instrumento para combater de maneira eficaz a criminalidade organizada transnacional e para preservar a segurança interna. Para tanto, formaliza parcerias com instituições estrangeiras, fomentando a cooperação e assistência mútuas. (g.n.)

A política de cooperação da Polícia Federal baseia-se na reciprocidade e no interesse mútuo e tem por objetivo a transferência de conhecimentos e informações, realização de ações conjuntas e capacitação de policiais. O instrumento utilizado para formalização dessa parceria é o Memorando de Entendimento (MdE). (g.n.)

9 <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/acordos-de-cooperacao>. Acesso em 15.4.19.

Atualmente estão em trâmite para assinatura ou renovação, memorandos de entendimento com instituições dos EUA, Bélgica, Cabo Verde, Austrália, Portugal, México, Suriname, Guiana, Colômbia, Reino Unido, França, Guiana Francesa e África do Sul e estão em vigor MdEs com instituições do Canadá, Bolívia, Peru e Paraguai.

Em que pese haver publicidade a respeito da celebração das parcerias internacionais, a divulgação do teor dos memorandos e/ou dados dos signatários é restrita, depende de autorização das partes e deve estar relacionada aos objetivos dos mesmos, conforme previsto em tais documentos.

Ressalta-se, por oportuno, que os mencionados MdEs estão sujeitos à legislação interna e internacional vigentes, não implicam em transferências de recursos e podem ser rescindidos a qualquer tempo, por qualquer uma das partes.

Jurisprudência

“[...] Para a incidência da causa especial de aumento de pena prevista no inciso I do art. 40 da Lei de Drogas, é irrelevante que haja a efetiva transposição das fronteiras nacionais, sendo suficiente, para a configuração da transnacionalidade do delito, que haja a comprovação de que a substância tinha como destino/origem localidade em outro País. [...]” (AgRg no AREsp 377808 MS, Rel. Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, SEXTA TURMA, julgado em 12/09/2017, DJe 22/09/2017)

“[...] esta Corte Superior adota o entendimento de que a configuração da transnacionalidade do delito de tráfico de entorpecentes prescinde do efetivo rompimento de fronteiras, bastando que se verifique que a droga seria destinada para fora do país, o que resta consignado nos autos. [...]” (HC 303259 PA, Rel. Ministro ERICSON MARANHO (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJ/SP), SEXTA TURMA, julgado em 17/09/2015, DJe 09/10/2015)

“[...] Para a incidência da majorante da transnacionalidade, é suficiente a comprovação, na instrução criminal, de que os agentes tinham como intento a disseminação do vício no exterior, sendo indiferente o fato de não terem conseguido ultrapassar as fronteiras nacionais com a substância ilícita [...]” (REsp 1391929 RJ, Rel. Ministro RIBEIRO DANTAS, QUINTA TURMA, julgado em 08/11/2016, DJe 14/11/2016)

Súmula 607/STJ – tráfico transnacional de drogas anotada

Súmula 607 - A majorante do tráfico transnacional de drogas (art. 40, I, da Lei n. 11.343/2006) configura-se com a prova da destinação internacional das drogas, ainda que não consumada a transposição de fronteiras. (Súmula 607, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 11/04/2018, DJe 17/04/2018)

Considerações finais

O grande desafio do Direito Internacional Público é a aplicabilidade das normas no âmbito interno.

Se a norma já existe, com maior amplitude que a normativa internacional, menos mal. Se tiver menor alcance ou se inexistir, começa o grande problema, pois caberá ao Estado adotar as medidas necessárias, sejam legislativas, sejam administrativas, para dar concretude ao tratado internacional assinado.

A preservação da soberania, com “conflitos” das normas internacionais, procedimentos diversos, jurisdição internacional, são barreiras que devem ser superadas para o êxito da chamada e tão aclamada cooperação internacional.

Quando dependemos dos esforços próprios já encontramos as dificuldades de praxe, adicione assim outras normas e outros órgãos.

A Convenção de Palermo não é o embrião, mas um grande divisor do tema. Acreditamos que outros tratados internacionais surgirão, para aperfeiçoar esse início de sistema.

Referências bibliográficas

ACCIOLY, Hildebrando; Silva, G. E. do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de direito internacional público**. 20. ed. Saraiva: São Paulo, 2012.

ANJA, Bienert. **Servir e proteger: direitos humanos e direito internacional humanitário para forças policiais e de segurança**. 2. ed. CICV: Genebra, 2017.

CARDUCCI, Michele; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Teoria tridimensional das integrações supranacionais: uma análise comparativa dos sistemas e modelos de integração da Europa e América Latina**. Forense: Rio de Janeiro, 2014.

CASELLA, Paulo Borba. **Tratado de Versalhes na história do direito internacional**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. **Derecho internacional humanitario – respuestas a sus preguntas**. Ginebra: Comité Internacional de la Cruz Roja, 1998.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**.

31. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

JARDIM, Tarciso Dal Maso. **O Brasil e o direito internacional dos conflitos armados**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2006.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direitos Humanos**. 6. ed. rev. atual. ampl. Método: São Paulo, 2019.

_____. **Curso de Direito internacional público**. 11. ed. rev. atual. ampl. Forense: Rio de Janeiro, 2018.

_____. **Direito dos tratados**. 2. ed. rev. atual. e ampl. Forense: Rio de Janeiro, 2014.

MENEZES, Wagner (org.). **Direito internacional em expansão – vol. I**. Belo Horizonte: Arraes, 2012.

NETO, José Cretella. **Curso de direito internacional penal**. 2. ed. Saraiva: São Paulo, 2014.

PEREIRA, Bruno Yepes. **Curso de direito internacional público**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SOUSA, Mônica Teresa Costa. **Direito internacional humanitário**. 2. ed. rev. atual. Curitiba: Juruá, 2011.

WERNER, Guilherme Cunha. **O crime organizado transnacional e as redes criminosas: presença e influência nas relações internacionais contemporâneas**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.

Referências na internet

https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm

https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/XV_cadn/a_interpol_e_o_combate_aos_crimes_transnacionais.pdf

<http://www.funag.gov.br/ipri/btd/index.php/9-teses/2342-o-crime-organizado-transnacional-e-as-redes-criminosas-presenca-e-influencia-nas-relacoes-internacionais-contemporaneas-2>

<https://www.interpol.int/>

<https://nacoesunidas.org/carta/>

<https://nacoesunidas.org/acao/direito-internacional/>
http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm
http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm
<http://www.pf.gov.br/servicos-pf/acordos-de-cooperacao>
<http://www.scielo.br/pdf/soc/v15n34/11.pdf>
<http://www.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp#TIT1TEMA0>

Jose Raimundo Neto



Graduado em Direito, Especialista em Direito Empresarial e Mestre em Direito pelo Unifio, Advogado e Professor de Direito do Centro Universitário Unifio e do ITB Instituto Técnico de Barueri e sócio do Escritório Neto e Dourado Sociedade de Advogados em Barueri-SP.