

CRESCENTE ADOÇÃO DE INSTRUMENTOS DE *SOFT LAW* NA COOPERAÇÃO PENAL INTERNACIONAL

Fabiano Emídio de Lucena Martins*
Romulo Rhemo Palitot Braga**

RESUMO: A criminalidade transnacional vem desafiando os órgãos de repressão penal a adotarem mecanismos que lhes permitam maior agilidade e eficiência nos procedimentos de cooperação internacional persecutória para obtenção de informações e dados úteis à elucidação e repressão de delitos transfronteiriços. Neste trabalho demonstrar-se-ão a tendência, por parte de organizações internacionais, de regulamentação de importantes matérias na seara penal internacional através de instrumentos jurídicos de *soft law*.

Palavras-chave: Cooperação penal internacional. Organizações internacionais.

1 INTRODUÇÃO

O entrelaçamento entre ordens jurídicas no contexto internacional é hoje uma realidade inarredável, consolidando-se numa quadra histórica de aproximação econômica e jurídica entre os países em decorrência do processo de globalização.

O dinamismo das relações internacionais na atualidade pressupõe a necessidade de criação de instrumentos jurídicos consentâneos com a nova realidade, capazes de prover relações jurídicas menos rígidas, suscetíveis de adaptação à dinâmica

* Mestrando de Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba-UFPB; Delegado de Polícia Federal; Professor de Direito Penal do Instituto de Educação Superior da Paraíba; Professor da Academia Nacional de Polícia. Professor conteudista do Curso de Combate a Crimes contra o Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural do Departamento de Polícia Federal; Pós-graduado em Direito Penal e Processo Penal pelo Centro Universitário de Brasília. E-mail: <fabianoemidio@hotmail.com>.

** Doutor e Mestre em Direito Penal pela Universitat de València, Espanha; Professor Titular de Direito Penal do Centro Universitário de João Pessoa – UNIPÊ; Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Diretor Regional Adjunto (PB/RN) do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM; Auditor do Superior Tribunal de Justiça Desportivo – STJD; Advogado. E-mail: <romulo.palitot@uv.es>.

internacional e seus intensos fluxos de informações e dados.

Essas novas preocupações constituíram o mote do surgimento do *global administrative Law*, categoria que pretende abarcar o estudo dos instrumentos jurídicos aptos à regulação desse novo espaço nas relações internacionais, os quais deverão afastar-se da rigidez que caracterizava as formas jurídicas do direito internacional tradicional, aproximando-se do chamado *soft law*. Huerta cita com propriedade que “el derecho internacional, como todo ordenamiento jurídico, es un sistema en constante transformación” (2006, p. 514).

O direito penal internacional, a seu turno, não se poderia alhear a essa tendência. A criminalidade transnacional da atualidade impõe aos órgãos de repressão penal a adoção de mecanismos que lhes permitam maior agilidade e eficiência nos procedimentos de cooperação internacional persecutória para obtenção de informações e dados úteis à elucidação e repressão de delitos transfronteiriços.

Não é por outra razão que os Estados têm procurado instrumentos cada vez mais céleres e flexíveis de cooperação internacional na área penal, abandonando meios ortodoxos de discutível eficácia. Além disso, consolida-se a tendência, por parte de organizações internacionais, de regulamentação de importantes matérias na seara penal internacional através de instrumentos jurídicos de *soft law*.

Nesse contexto, abordaremos a crescente influência desses instrumentos de menor rigidez no direito penal internacional, e, para tanto, será dividido o presente artigo em duas partes: a primeira, versando sobre governança global e *soft law*, pretenderá demonstrar a irreversível tendência à predominância de instrumentos jurídicos mais flexíveis no atual cenário das relações internacionais, e a segunda, abordando a moderna cooperação penal internacional e o recurso a instrumentos de *soft law*, objetiva demonstrar, num primeiro momento, a predominância, nos dias atuais, dos mecanismos de auxílio direto em detrimento dos meios tradicionais de cooperação internacional e, num segundo momento, o recurso cada vez mais frequente a formulações

jurídicas menos formais no direito penal internacional pelos atores internacionais, mencionando os exemplos da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), do Comitê de Supervisão Bancária da Basileia e das cooperações diretas entre autoridades persecutórias.

2 GOVERNANÇA GLOBAL E *SOFT LAW*

A relativização dos limites territoriais dos Estados urdida pelo processo de globalização deu origem, no plano do direito internacional, ao surgimento do fenômeno conhecido como governança global, fruto da emergência de um espaço administrativo global, caracterizado por uma simbiose cada vez mais marcante entre o direito interno e o direito internacional, com funções administrativas sendo realizadas numa relação de interação entre governos e instituições de diferentes níveis (KIRSCH; KINGSBURRY, 2012, p. 15).

A necessidade de conferir um disciplinamento harmônico à multiplicidade de regimes internacionais no cenário da governança global teria sido o pano de fundo do surgimento do chamado *Global Administrative Law* cuja gênese doutrinária deve ser atribuída a estudos desenvolvidos na Faculdade de Direito da Universidade de Nova Iorque e que deve ser concebido como uma ordem normativa composta de instrumentos jurídicos alheios à composição tradicional do direito internacional, qual seja, “aquela constituída a partir da celebração de tratados e conduzida por instituições formais de direito internacional público” (POSTIGA, 2013, p. 181).

A opção por instituições não formais e instrumentos normativos sob certa medida heterodoxos no plano das relações internacionais consolida-se num período histórico em que o dinamismo dos fluxos de bens, serviços e informações recrudescer em todo mundo, exigindo dos Estados e demais atores internacionais, em suas relações recíprocas e com terceiros, a adoção de regras de convivência mais flexíveis.

Semelhante entendimento é também compartilhado por Zumbansen (2011, p. 14-15), que sintetiza o atual cenário da governança global nos seguintes termos:

A “emergência de uma autoridade privada na governança global” – conforme se observa em áreas como acordos comerciais, agências de avaliação, segurança de produtos, padronização ou *lex mercatoria* – constitui um desafio significativo para o pensamento constitucional. Estes regimes regulatórios na arena transnacional refletem, por outro lado, uma mudança fundamental no papel exercido pelo Estado no exercício da governança pública, cuja origem, deve ser vista, primeiramente, a partir da transformação do contexto internacional e da mudança de forma do sistema de governo inter-estatal para a governança global.

Tal panorama revela, indiscutivelmente, o irreversível predomínio, no plano do direito internacional, dos instrumentos de *soft law* na atuação da governança global.

O fenômeno *soft law*, como é conhecido, surgiu na década de 70 como uma resposta aos novos desafios teóricos motivados pela denominada nova ordem econômica internacional. Atualmente, sua extensão transcende aos mais diversos âmbitos do direito internacional.

Calha, por oportuno, transcrever a precisa definição de *soft law*, em espanhol “*derecho flexible*”, trazida por Mazzuoli (2009, p. 138):

Apesar de não se ter ainda, na doutrina internacionalista, uma conceituação adequada do que seja *soft law* – que, em português, pode ser traduzida por direito plástico ou direito flexível –, pode-se afirmar que, na sua moderna acepção, ela compreende todas aquelas regras cujo valor normativo é menos constringente do que o das normas jurídicas tradicionais, seja porque os instrumentos que as abrigam não detêm o status de normas jurídicas, seja porque os seus dispositivos, ainda que incertos dentro do quadro de instrumentos obrigatórios, não criam obrigações de direito positivo aos Estados, ou não criam senão obrigações pouco constringentes. Um dos maiores problemas desse

tipo de norma se encontra, então, na falta de elementos que garantam o seu enforcement.

O recrudescimento do comércio internacional verificado nas últimas décadas, aliado ao advento de novas e rápidas possibilidades de comunicação e intercâmbio de dados, bem como a evidente complexidade das relações e dos interesses envolvidos, revelam a necessidade de que o ordenamento jurídico-internacional socorra-se cada vez mais de instrumentos de *soft law*.

Muito embora reconheçam a possibilidade de que a cooperação internacional entre os Estados se consolide através do fenômeno que denominam “*big bang*” – Estados saltam abruptamente de baixos níveis de cooperação para altos níveis de cooperação numa determinada questão, citando, para fins ilustrativos, o caso da Rodada do Uruguai, anteriormente à qual o regime comercial do GATT não abarcava a propriedade intelectual; entretanto, ao fim da Rodada, todos os membros da OMC adotaram o Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) –, Abbot e Snidal ressaltam que normalmente ela avança gradualmente, num processo que pode ser traduzido num movimento ao longo de três dimensões: conteúdo substantivo, participação e legalização (ABOTT; SNIDAL, 2004, p. 50). Apesar disso, dizem os autores, esse processo pode ser abortado em algum ponto intermediário, o que pode ser interpretado não como uma falha, mas como uma preferência por níveis menos rígidos de cooperação (*soft law*) como uma solução superior para os problemas políticos que enfrentam:

Não raro, obviamente, esse processo é interrompido em algum desses pontos intermediários. Nós argumentamos que, ao menos no contexto do *soft law*, isso não deve ser tido automaticamente como uma falha; os Estados e outros atores podem simplesmente optar por formas mais flexíveis de cooperação (ou níveis menos intensos de cooperação) como uma solução superior aos problemas políticos que enfrentam.

Os mesmos autores citam ainda o exemplo da Organização Internacional do Trabalho, que foi gradualmente adotando instrumentos de *soft law* como forma de aumentar a efetividade de seus instrumentos normativos (ABBOTT; SNIDAL, 2004, p. 61):

Em primeiro lugar, os custos e riscos dos procedimentos de ratificação nos Estados levaram a Organização Internacional do Trabalho (OIT) a modificar sua estratégia de legalização. Em sua história, a OIT atuou primariamente por meio de Convenções. Nas décadas mais recentes, entretanto, os Estados têm ratificado as convenções da OIT num nível menos rígido. Acreditando que esse fenômeno estivesse vulnerando o prestígio do órgão, dois diretores-gerais, sucessivamente, convocaram a OIT a dar ênfase a instrumentos menos rígidos para a formalização de acordos internacionais, tais como as recomendações e códigos de conduta, às expensas dos signatários do acordo, de forma a reduzir os custos de ratificação nacional. Apesar das resistências às mudanças, a OIT começou a adotar algumas novas regras de *soft law*.

A proliferação dos instrumentos de *soft law* está ligada ao surgimento das instituições criadas a partir de Breton Woods (FMI, Banco Mundial e o GATT, atual OMC). Seu conceito foi talhado e desenvolvido pela doutrina norte-americana, consubstanciando-se, no mais das vezes, em atos concertados entre os Estados que não adquiram a forma de tratados e que não sejam obrigatórios (POSTIGA, 2013, p. 194).

Pode-se explicar a existência dos instrumentos de *soft law* sob o argumento de que a adesão a instrumentos normativos multilaterais de força cogente, o chamado *hard law*, é, muitas vezes, extremamente onerosa para os Estados, de modo que se lhes afigura mais produtivo a assunção de compromissos mais flexíveis e não vinculantes. Nesse particular, observe-se ensinamento de Abbot e Snidal (2004, p. 77), para quem os custos burocráticos dos instrumentos normativos de *hard law* conduzem a uma preferência no cenário internacional pelo *soft law*:

Qualquer acordo implica alguns custos de negociação – reunião entre os interessados, preleções sobre o assunto, negociação e assim por diante – especialmente quando os assuntos são complexos ou as partes não estão com eles familiarizadas. Mas esses custos são maiores nos acordos formalizados através de lei. Os estados normalmente devotam um cuidado especial à negociação e elaboração dos contratos legais, uma vez que os custos de violação são elevados. Juristas devem ser consultados; trâmites burocráticos são muitas vezes demorados. Diferentes tradições jurídicas entre os Estados dificultam o acordo. Os processos de aprovação e ratificação, envolvendo na maioria das vezes autorização legislativa, são mais complexos do que acordos puramente políticos.

Os instrumentos de *soft law* consolidam-se através de ajustes e negociações entre os sujeitos de Direito Internacional ou ainda no âmbito interno de órgãos internacionais especializados. Suas regras caracterizam-se por uma elaboração mais rápida, isenta das dificuldades de articulação política típicas dos instrumentos normativos tradicionais. Podem ser citados como exemplos de instrumentos de *soft law* os acordos não vinculantes (*non-binding agreements*), as relações bilaterais consolidadas, os acordos de cavalheiros (*gentlemen's agreements*), os comunicados e declarações conjuntos, as leis-modelo, as atas de reuniões internacionais, os códigos de conduta e as declarações e resoluções não vinculantes de organismos internacionais.

Kirsch e Kingsburry (2012, p. 19) ilustram a efetividade de tais instrumentos e sua perfeita sintonia com a dinâmica do cenário internacional na atualidade:

Decisões nas relações intergovernamentais, como as do Comitê da Basileia para Supervisão Bancária, embora não formalmente obrigatórias, comprometem os representantes dos governos participantes a adotar internamente essas

decisões, causando um grande impacto em qualquer procedimento administrativo futuro. Os posicionamentos do Acnur, no estatuto dos refugiados, determinam diretamente o destino dos indivíduos refugiados. E as decisões do órgão de solução de controvérsias da OMC são, na maioria dos casos, efetivamente decisivas para a atuação administrativa interna; os custos da falta de conformidade seriam, absolutamente, muito altos para permitir que os processos administrativos internos se desviem das decisões da OMC.

Não há dúvidas, portanto, que as disposições do *soft law*, sem se revestir das formas clássicas tradicionalmente adotadas pelas normas internacionais, amoldam-se com maior pertinência às exigências técnicas inerentes às áreas objeto de regulação internacional, alcançando rigores de tecnicismo que não poderiam ser abordados pelos meios tradicionais de negociação política dos instrumentos tradicionais de cooperação internacional.

3 AMODERNA COOPERAÇÃO PENAL INTERNACIONAL E O RECURSO A INSTRUMENTOS DE *SOFT LAW*

A comunidade internacional busca de maneira intensa desenvolver a cooperação em matéria penal que ultrapasse as fronteiras nacionais com o desejo de manifestar, reforçar e estender os mecanismos de cooperação internacional, acrescentando os acordos específicos em relação às formas de atividades criminais merecedoras de atenção em nível internacional.

A persecução penal não poderia quedar-se alheia a essa nova realidade. Os novos contornos da inserção dos Estados no contexto global demandam constante intercâmbio de informações dos órgãos públicos integrantes dos ordenamentos jurídico-penais de cada nação.

Avolumam-se a cada dia os pedidos de providências persecutórias oriundos de outros países objetivando a realização de diligências para combater grupos criminosos dedicados à prática de delitos como lavagem de dinheiro, corrupção, evasão de divisas, crimes fiscais, dentre outros.

Em consequência, faz-se necessário prover a cooperação jurídica internacional de mecanismos céleres de intercâmbio de dados e informações, agilizando os procedimentos tradicionais representados, sobretudo pela execução de diligências através de cartas rogatórias, disciplinas em instrumentos normativos de *hard law*.

3.1 O AUXÍLIO DIRETO

Essa nova realidade nas relações internacionais fez emergir a modalidade de cooperação internacional conhecida como auxílio direto, baseada num sistema centralizado em autoridades do Poder Executivo, sendo tal função, no Brasil, encarnada pelo Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Internacional (DRCI), órgão vinculado ao Ministério da Justiça e criado em 2004.

Dados do DRCI revelam que de 2004 (ano de sua criação) até 2010 houve um incremento de mais de 40% no número de pedidos de cooperação anuais em trâmite no Ministério da Justiça, saindo de um número de aproximadamente 2800 pedidos em 2004 para mais de 4000 em 2010, demonstrando um inequívoco incremento da inserção do Brasil no cenário internacional nessa matéria.

Com efeito, a ineficiência das cartas rogatórias, que, de acordo com Barcelos (2006, p. 506), constituem instrumento ultrapassado e até mesmo rejeitado por alguns países para certas medidas, como, por exemplo, os Estados Unidos, configurou, no Brasil, elemento decisivo para o surgimento do auxílio direto, ferramenta de cooperação internacional que dispensa as formalidades diplomáticas e jurisdicionais típicas da carta rogatória, tornando-se, dessa forma, mais célere e útil no combate aos crimes econômicos transnacionais.

Inexiste diploma legal específico no ordenamento jurídico brasileiro disciplinando o instituto do auxílio direto. Santos (2012, p. 12) adverte que os pedidos de auxílio direto são, em regra, alicerçados em acordos bilaterais (*Mutual Legal Assistance*

Treaties ou MLATs), e que, não havendo ajuste expresso entre os Estados, a assistência poderá realizar-se com base na garantia de reciprocidade do requerente, sendo sua principal característica o trâmite do procedimento através das autoridades centrais dos Estados em cooperação. No âmbito do Ministério da Justiça e do Ministério das Relações Exteriores, a matéria é regulada pela Portaria Interministerial 501/2012.

Trata-se, dessa forma, irrefutavelmente, de instituto de cooperação internacional consentâneo com a atual dinâmica da realidade social, materializado em instrumentos de *soft law* que possibilitam maior flexibilidade ao aplicador da lei na resolução de problemas práticos e que são suscetíveis de se acomodar às mudanças constantemente exigidas pelo cenário de governança global.

3.2 AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Observa-se, de forma cada vez mais frequente, organizações internacionais outrora adeptas de instrumentos normativos de força cogente a lançar mão, na seara criminal, de mecanismos de cooperação internacional lastreados em mecanismos de *soft law*, abandonando modelos rígidos e inflexíveis que não se coadunam com a atual quadra vivenciada no plano internacional.

Anselmo (2013, p. 66), atendo-se especificamente ao combate à lavagem de dinheiro no plano internacional, aduz:

Diversos são os organismos internacionais que têm se ocupado do tema lavagem de dinheiro e da cooperação internacional, seja atuando no sentido de fomentar o arranjo de tratados e convenções, seja na expedição de recomendações, códigos de conduta e outros instrumentos que não possuem força cogente direta. Dentre esses organismos, merece destaque a Organização das Nações Unidas – ONU, que lançou as bases do atual sistema por meio da Convenção de Viena e o GAFI-FATF – Grupo de Ação Financeira para a Lavagem de Dinheiro (Financial Action Task Force). Merecem destaque ainda a Organização

para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, o Comitê de Supervisão Bancária da Basiléia, o Grupo de Egmont, a INTERPOL, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

Serão mencionados, doravante, os principais casos de organismos multilaterais que se socorrem de instrumentos de soft law na regulamentação de matérias afetas ao direito penal internacional.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), criada no contexto do Plano Marshall, tinha como objetivo buscar soluções para a reconstrução dos países europeus afetados pela Segunda Guerra Mundial. Atualmente, concentra 34 países que aceitam os princípios da democracia representativa e da livre iniciativa, procurando fornecer diretrizes para políticas econômicas internacionais.

Dentre os mecanismos normativos levados a cabo pela OCDE, destacam-se, como instrumento de *soft law* de indiscutível eficácia, suas decisões e recomendações. As decisões sobre controvérsias econômicas internacionais constituem ferramentas de cooperação de caráter permanente, em formato solene. Não são consideradas acordos internacionais, mas dispõem de indiscutível valor jurídico e, embora raramente acompanhadas de formas de solução de controvérsias, têm no constrangimento político e moral o mecanismo de sanção. Já as recomendações constituem o instrumento mais utilizado no âmbito da OCDE, consistindo em modelos não vinculantes, que exigem o comprometimento dos países membros para que se revistam de eficácia (MISSEL, 2011, p. 8).

Os instrumentos de *soft law* emanados da OCDE repercutem indiscutivelmente no campo do direito penal internacional, mais especificamente na seara dos delitos econômicos, conforme se verifica, por exemplo, das regulamentações sobre a concorrência desleal internacional, as recomendações de cunho fiscal e os relatórios sobre lavagem de dinheiro, a exemplo do *Report on Tax Fraud and money Laundering Vulnerabilities Involving the Real State Sector*.

O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), a seu turno, é um organismo que tem por objetivo desenvolver estratégias de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. Criado no âmbito da OCE, o GAFI tem duração limitada de acordo com seus objetivos, os quais devem ser revistos a cada cinco anos.

O GAFI passou a ser, sem dúvidas, um importante pilar contra a utilização ilegítima do sistema financeiro para fins de lavagem de dinheiro e, com o transcurso do tempo, seus mecanismos passaram a ser aperfeiçoados (BRAGA, 2013, p. 57).

O GAFI atua normativamente através de mecanismos de *soft law*, sendo o principal deles suas recomendações. As 40 recomendações lançadas em 1990 contra a lavagem de dinheiro a nível mundial revestem-se de indiscutível importância no plano internacional, orientando o disciplinamento da matéria nos ordenamentos jurídicos de inúmeros países. Ainda que se reconheça a ausência de coercitividade de tais instrumentos, não se pode negar sua eficácia enquanto importante ferramenta de direito penal internacional.

O Comitê de Supervisão Bancária da Basileia (BCBS), por sua vez, é uma organização que congrega autoridades de supervisão bancária dos bancos centrais de vários países, tendo por objetivo incrementar a solidez dos sistemas financeiros. Sua importância no plano do direito penal internacional, sobretudo no que diz respeito à lavagem de dinheiro transnacional, reside no fato de o setor bancário constituir o *locus* no qual normalmente se desenvolve essa modalidade criminosa, sendo absolutamente imprescindível para o seu combate a harmonização das medidas a serem adotadas no plano internacional.

A importância das recomendações emitidas pelo BCBS encontra-se corretamente delineada na seguinte passagem de Anselmo (2013, p. 99):

Vale mencionar ainda que o BCBS não é dotado de autoridade de supervisão formal supranacional, emitindo recomendações não passíveis de sanção às instituições

financeiras que não as adotarem. Essas recomendações, embora mero instrumento *soft law*, possuem forte impacto no seu cumprimento, uma vez que o fato de uma instituição financeira ser conhecida como não cumpridora dos princípios de combate à lavagem de dinheiro, como fator de compliance fatalmente levaria a insubsistência no sistema financeiro.

Também merece destaque a modalidade de cooperação internacional encetada entre unidades de inteligência financeira de todo mundo e o Grupo Egmont, entidade informal criada por iniciativa da unidade de inteligência financeira da Bélgica para coordenação e aperfeiçoamento de mecanismos de troca de informações e conhecimentos entre as diversas unidade de inteligência financeira do mundo. O Grupo Egmont, lastreado em mecanismos informais de cooperação internacional, tem se revelado um importantíssimo ator no combate internacional à lavagem de dinheiro, coordenando o fornecimento internacional de dados e informações de inteligência.

A cooperação internacional entre autoridades fiscais é também uma importante realidade no atual cenário internacional. Instrumentos de *soft law* prevendo mecanismos de combate à tributação desleal e de combate aos paraísos fiscais são importantes fatores de enfrentamento à lavagem de dinheiro transnacional. Nesse contexto, é importante ressaltar, a título ilustrativo, que no Relatório denominado *Hamful Tax Competition: an Emerging Global Issue*, a OCDE trata das principais práticas de concorrência fiscal e estabelece parâmetros para classificação dos paraísos fiscais por meio de quatro fatores: 1) tributação inexistente ou insignificante dos rendimentos; 2) falta de troca efetiva de informações; 3) falta de transparência relativa às disposições legais ou administrativas; 4) ausência de obrigação de exercício de uma atividade econômica substancial. Além disso, em relação à postura adotada perante a OCDE, os paraísos fiscais podem ser classificados em cooperantes ou não cooperantes. Os cooperantes são aqueles que assumem

um compromisso em alto nível (*commitment letter*) de acolher os princípios do relatório e adaptar a legislação e práticas administrativas a suas disposições. Já os que se recusam a adotar os princípios e recomendações contidos no relatório passam a figurar na lista de paraísos fiscais não cooperantes (*black list*), sujeitando-se inclusive a medidas sancionatórias (MISSEL, 2011, p. 12).

Observa-se em todo o mundo, ainda, o surgimento de estruturas comunitárias de cooperação policial, a exemplo do Serviço Europeu de Polícia (EUROPOL), da Comunidade de Polícia das Américas (AMERIPOL) e das Equipes de Investigação Conjunta (EIC) – *Joint Investigation Teams* (JIT) –, as quais têm fundamental importância na compilação, análise e compartilhamento de dados de inteligência entre as unidades de persecução penal dos países-membros, fornecendo mecanismos ágeis e eficazes no combate à criminalidade econômica transnacional.

É inegável que todos esses mecanismos de cooperação internacional já citados baseiam-se em instrumentos de *soft law*, o que pode ser explicado pela necessidade inarredável de prover a persecução penal transnacional de elementos normativos que não sejam inflexíveis, capazes de fornecer respostas ágeis e eficazes a Estados que buscam reprimir modalidades criminosas cada vez mais complexas e efêmeras, cujos tentáculos não reconhecem limites territoriais.

O combate ao crime transnacional demanda processos constantemente inovadores de inteligência persecutória, insuscetíveis de enumeração e descrição herméticas num texto normativo rígido, de modo a possibilitar soluções e atuações de certo modo criativas para o enfrentamento de modalidades criminosas cada vez mais astuciosas, o que justifica a absoluta predominância de instrumentos de *soft law* no cenário da persecução penal transnacional.

Tem-se, portanto, que a cooperação jurídica internacional perseguida e almejada em âmbito penal é aquela que se mostra inovadora e eficaz a partir do reconhecimento recíproco das deliberações das autoridades dos outros Estados, sem mediação

governamental e sem tantos filtros e verificações de legitimidade (BECHARA, 2009, p. 46).

Os institutos tradicionais de cooperação, ao submeter todo e qualquer pedido de colaboração internacional ao juízo de delibação do Poder Judiciário, não raro revelam-se incompatíveis com a rapidez e a efemeridade do fluxo de informações de uma sociedade globalizada, que exige agilidade e presteza no intercâmbio dos elementos probatórios e dados informativos objeto do procedimento cooperativo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fenômeno da globalização econômica estendeu seus efeitos ao mundo jurídico, não escapando o direito penal de suas influências, sobretudo no que concerne ao direito penal econômico.

Com efeito, a expansão dos tentáculos das organizações criminosas para além dos limites territoriais dos Estados fez emergir a necessidade de criação de um arcabouço normativo, no plano internacional, capaz de propiciar aos Estados os meios para fazer frente ao crime organizado transnacional.

Os instrumentos jurídicos que surgem dessa nova realidade, na esteira do que é observado na regulamentação da chamada governança global, consubstanciam-se em formas jurídicas menos rígidas haja vista a necessidade de adaptação à realidade cambiante das relações internacionais na atualidade.

Foi esse o pano de fundo do surgimento da modalidade de cooperação internacional conhecida como auxílio direto – extremamente utilizada em âmbito penal em substituição à morosidade e à falta de eficiência dos meios tradicionais, representados principalmente pelas cartas rogatórias.

Além disso, a preocupação mundial em prover o direito penal internacional de mecanismos capazes de proporcionar o enfrentamento às novas modalidades criminosas resultou na adoção preponderante, por parte dos organismos internacionais, de instrumentos de *soft law*, que representam uma ruptura

na rigidez que caracterizava o direito penal internacional tradicional.

Verifica-se, assim, que a cooperação penal internacional caracteriza-se cada vez mais pela criação de canais entre os Estados mediante formas jurídicas inovadoras, concluindo-se que as diversas formas de interação entre os Estados na cooperação persecutória deverão ser admitidas desde que não vedadas pelo ordenamento jurídico e observados os direitos fundamentais dos envolvidos.

Increasing adoption of instruments of soft law in the international criminal cooperation.

ABSTRACT: Transnational crime defies the law enforcement agencies to adopt mechanisms to allow greater flexibility and efficiency in international cooperation procedures persecutory for information and data useful for the elucidation and prosecution of transnational crimes. This study demonstrates the tendency on the part of international organizations to regulate important issues in this respect, through soft law.

Keywords: Soft law. International criminal cooperation. International organizations.

Artigo recebido em 16/08/2013 e aceito para publicação em 30/09/2013

REFERÊNCIAS

ABBOTT, Kenneth W; SNIDAL, Duncan. Pathways to International Cooperation. **The Impact of International Law on International Cooperation: Theoretical Perspectives.** Eyal Benvenisti & Moshe Hirsch, eds., Copyright Cambridge University Press 2004. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=730908>>. Acesso em 25 jul. 2013.

ANSELMO, Márcio Adriano. **Lavagem de dinheiro e cooperação jurídica internacional**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BARCELOS, Andrea Beatriz Rodrigues de. Cooperação internacional para recuperação de ativos provenientes da lavagem de capitais. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, n. 7, jul.-dez. 2006.

BECHARA, Fábio Ramazzini. **Cooperação jurídica internacional em matéria penal**: eficácia da prova produzida no exterior. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRAGA, Romulo Rhemo Palitot. **Lavagem de dinheiro**: fenomenologia, bem jurídico protegido e aspectos penais relevantes. Curitiba: Juruá, 2013.

DIPP, Gilson. A cooperação jurídica internacional e o Superior Tribunal de Justiça. **Manual de cooperação jurídica internacional e recuperação de ativos**: cooperação em matéria penal. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2012.

HELLWIG, Guilherme Centenaro. **A cooperação regulatória internacional na área financeira**: uma análise sob a perspectiva do direito internacional público. 2011. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

HUERTA, Maurício Iván del Toro. El fenómeno del soft law y las nuevas perspectivas del derecho internacional. **Anuario Mexicano de Derecho Internacional**, no 6, 2006.

KINGSBURRY, Benedict; KIRSCH, Nico. Introdução: governança global e direito administrativo global na ordem legal internacional. Tradução de Frederico Ramo. Originalmente em **The European Journal of International Law**, v. 17, n. 1, p. 1-13, Feb. 2006.

MAZZUOLI, Valério. **Curso de direito internacional público**, 3. ed., rev. e ampl. São Paulo: RT, 2009.

MISSEL, Márcia de Azambuja Fortes. **O combate aos paraísos fiscais pela OECD e as implicações do princípio da transparência**. 2011. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação em Ciências Jurídicas)– Faculdade de Direito, Universidade do Porto, Porto, (Portugal), 2011.

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

POSTIGA, Andréa Rocha. A emergência do direito administrativo global como ferramenta de regulação transnacional do investimento estrangeiro direto. **Revista de Direito Internacional UNICEUB**, v. 1, n. 10, 2013.

SANTOS, Laura Rodrigues dos. **Cooperação jurídica internacional em matéria criminal: das rogatórias ao auxílio direto**. 2012. Artigo extraído do Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais)– Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2012_2/laura_santos.pdf> Acesso em 23 fev.2013.

SILVEIRA, Alessandra. União Europeia: da unidade jurídico-política do ordenamento composto (ou da estaca em brasa no olho do Cíclope Polifemo). In: SILVEIRA, Alessandra (Coord.). **Direito da União Europeia e transnacionalidade**. Lisboa: Quid Juris, 2010.

ZUMBANSEN, Peer. Comparative, Global and Transnational Constitutionalism: The Emergence of a Transnational Legal Pluralist Order. **Global Constitutionalism**, v.1, n.1, 2012.