

COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL CÍVEL VIA CONTATO DIRETO ENTRE AUTORIDADES JUDICIÁRIAS ESTRANGEIRAS EM REGIÃO DE FRONTEIRA

International Judicial Cooperation in the Civil Area Through Direct Contact Between Foreign Judicial Authorities in a Border Region

Cooperación Jurídica Civil Internacional Mediante Contacto Directo Entre Autoridades Judiciales Extranjeras En Región Fronteriza

DOI 10.55028/geop.v18i35

Jessé Cruciol Junior*

Resumo: A cooperação jurídica internacional avulta de importância em tempos de aumento da desconfiança entre os países e de posturas isolacionistas. O Brasil ratificou e internalizou ao menos três tratados internacionais que preveem a possibilidade de cooperação judicial via contato direto entre as autoridades judiciais estrangeiras em zonas fronteiriças. Tal forma célere e menos burocratizada de cooperação é compatível com as demais normas do ordenamento jurídico nacional, notadamente a Constituição Federal, sendo já o momento de superar antigos paradigmas, inclusive jurisprudenciais, que se opõem a meios descentralizados de cooperação internacional.

Palavras-chave: Cooperação jurídica internacional; Zonas Fronteiriças; Contato direto.

Abstract: International judicial cooperation is of great importance in times of increasing distrust between countries and isolationist attitudes. Brazil has ratified and internalized at least three treaties that provide for the possibility of judicial cooperation through direct contact between foreign judicial authorities in border areas. Such a expeditious and less bureaucratic form of cooperation is compatible with the other norms

Introdução

A cooperação jurídica entre estados para fins de prática de atos processuais ou pré-processuais em território estrangeiro, apesar de não ser questão nova, surge cada vez mais relevante no cenário judicial atual. Tendo as relações econômicas, políticas, sociais e o fluxo de pessoas e informações tomado corpo com os fenômenos da mundialização e globalização a necessidade de se praticar atos processuais em mais de um país avulta em importância.

Não se pode conceber o reconhecimento de um “princípio de justiça” em atividade jurisdicional caso essa seja limitada pelo simples fato de ser necessária a prática de ato processual em país diverso. Essa negativa em

* Mestre em Direitos Humanos no Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Pós-graduado em nível de especialização em Direito Tributário. Juiz de Direito no Estado de Mato Grosso do Sul. Foi Procurador da Fazenda Nacional. E-mail: jesse_crucioljr@hotmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1772-9095>.

of the national legal system, notably the Federal Constitution, and it is now time to overcome old paradigms, including jurisprudence, which are opposed to decentralized means of international cooperation.

Keywords: International judicial cooperation, Border areas, Direct contact.

Resúmen: La cooperación jurídica internacional es de gran importancia en tiempos de creciente desconfianza entre países y actitudes aislacionistas. Brasil ha ratificado e interiorizado al menos tres tratados internacionales que prevén la posibilidad de cooperación judicial a través del contacto directo entre autoridades judiciales extranjeras en áreas fronterizas. Esa forma de cooperación rápida y menos burocrática es compatible con las demás normas del ordenamiento jurídico nacional, en particular la Constitución Federal, y es hora de superar viejos paradigmas, incluso la jurisprudencia, que se oponen a las formas descentralizadas de cooperación internacional.

Palabras clave: Cooperación jurídica internacional, Zonas fronterizas, Contacto directo.

viabilizar atos processuais em caráter transnacional com base, por exemplo, em um rígido conceito de soberania dos países, seria a negativa não só de uma justiça universal (Capucio, 2016, p. 284) mas também da própria ideia de justiça interna em cada país, limitando criticamente os órgãos nacionais em casos tais.

No atual momento histórico, com o fortalecimento de posições nacionais (quicá nacionalistas) e isolacionistas, aumentando a desconfiança mútua no âmbito político internacional, em contraste com o consistente fluxo global de pessoas e, especialmente, bens e informações, o tema da cooperação judicial internacional deve receber ainda mais atenção ao se prestar a fortalecer laços de confiança entre os países e concertar atos cooperativos ao menos – inicialmente – na área jurídica.

Sendo assim, o presente trabalho visa analisar instrumentos de cooperação jurídica internacional ratificados pelo Brasil, e aqui plenamente vigentes, que fortalecem a cooperação e a agilizam, especificamente ao prever a comunicação direta entre juízes estrangeiros em zonas fronteiriças, dispensando, entre outras, a formalidade da centralização obrigatória do contato, via autoridade central, ou a intermediação diplomática. Após, se analisará o status jurídico interno de tais previsões e sua compatibilidade com a legislação infraconstitucional brasileira e com a Constituição Federal (norma fundamental do sistema).

Com isso, espera-se trazer ao claro essa forma célere e direta de cooperação jurídica internacional possível no Brasil e plasmar sua licitude (compatibilidade com as demais normas do sistema, notadamente a Constituição Federal). Para tanto, o método utilizado será o dedutivo e a pesquisa bibliográfica e documental.

Cooperação jurídica internacional e a via do contato direto entre autoridades judiciárias estrangeiras

A existência de Estados entendidos como soberanos, inclusive na órbita do Direito Internacional, impõe que seu poder seja exercido apenas internamente, não tendo jurisdição sobre território alheio (igualmente soberano). É o que se conhece por “territorialidade da jurisdição” (Portela, 2022, p. 875).

Não obstante, dado o natural fluxo de pessoas e bens entre diferentes países – o que tem se acentuado devido ao movimento de globalização – muitas vezes um processo em trâmite em um país acaba por demandar atos a serem praticados no território de outro ou outros, como citações, intimações ou oitiva de pessoas, constrição sobre bens, quebra de sigilo de dados para fins de instrução etc. Uma vez que o Estado em questão “não pode tomar tais providências fora do respectivo território sem interferir indevidamente em assuntos internos de outro Estado, será preciso pedir o apoio das autoridades estrangeiras para a prática desses atos” (Portela, 2022, p. 875).

O conjunto de regras internacionais e nacionais que trata e define esses atos de colaboração entre Estados, ou mesmo entre Estados e organizações internacionais, e que tem por objetivo facilitar e concretizar o acesso à justiça, é chamado de cooperação jurídica internacional (Ramos, 2021, p. 491).

A relevância do tema da cooperação jurídica internacional, diga-se, advém “da cada vez mais crescente internacionalização da vida privada, a demandar o cumprimento efetivo das decisões estrangeiras no Brasil e das brasileiras no exterior” (Mazzuoli, 2023, p. 222). Diga-se de passagem, no entanto, que Jacob Dolinger e Carmen Tiburcio afirmam que o tema não é novo, o reconduzindo aos idealizadores da Constituição norte-americana de 1787 (Dolinger; Tiburcio, 2020, p. 609).

Hodiernamente o tema cooperação jurídica internacional, tanto quanto seu fortalecimento, ao menos em nível teórico, passa quase que inexoravelmente pela teoria do “Estado Constitucional Cooperativo”, desenvolvida por Peter Häberle no final da década de 1970.

Por meio dela o autor defendia, já aquela época, uma evolução no conceito de Estado Constitucional e da forma de se pensar a soberania. A estrutura “aberta”

do Estado Constitucional, tanto para dentro (interna) quanto para fora, seria decisiva para essa caracterização, e seria garantida estruturalmente “pela democracia pluralista, por direitos fundamentais, por elementos da divisão dos poderes que devem ser ampliados no âmbito da sociedade, e por um Poder Judiciário independente” (Häberle, 2007, p. 02).

Outrossim, a cooperação seria parte da identidade mesma do Estado Constitucional que ele, “no interesse da ‘transparência constitucional’, não apenas deveria *praticar* como, também, documentar em seus textos jurídicos, em especial nos documentos constitucionais” (Häberle, 2007, p. 03).

Para melhor compreensão da estrutura e fins do Estado Constitucional Cooperativo, o autor lembra que ele encontra sua identidade justamente no Direito internacional “no entrelaçamento das relações internacionais e supranacionais, na percepção da cooperação e responsabilidade internacional, assim como no campo da solidariedade”, com isso o Estado Constitucional Cooperativo corresponderia “à necessidade internacional de políticas de paz” (Häberle, 2007, p. 04).

É importante advertir, de todo modo, que a abertura estrutural para a Cooperação não importa na entrega da soberania ou no reconhecimento da junção jurídica ou política dos Estados, que conservam sua individualidade e autonomia no processo. Nas palavras de Häberle:

O Estado Constitucional cooperativo vive da cooperação com outros Estados, comunidades de Estados e organizações internacionais. Ele conserva e afirma isso a despeito de sua identidade, mesmo frente a essas confirmações. Ele toma para si as estruturas constitucionais do direito internacional comunitário sem perder ou deixar esvaír, completamente, seus próprios contornos (Häberle, 2007, p. 9).

Para Häberle ainda (2007, p. 10) o Estado Constitucional Cooperativo “trabalha no desenvolvimento de um ‘Direito Internacional cooperativo’: a caminho de um ‘Direito Comum de Cooperação’.

Diante dessa noção, voltando a atenção para o caso brasileiro, André de Carvalho Ramos defende que a Constituição Federal brasileira adota o modelo de Estado Constitucional Cooperativo, citando como fundamento que “já no art. 4º, IX, determina que a República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelo ‘princípio da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade’” e que o parágrafo único do mesmo artigo prevê o “Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (2021, p. 500).

Segue daí, conforme afirma Maria Rosa Loula (2010, p. 124), que a nova forma de entender o Direito Internacional baseada “na cooperação entre os Estados,

e não na mera coexistência, influenciou inclusive o modo de se compreender a cooperação jurídica internacional”. Com isso novas formas de comunicação foram concertadas para práticas de atos processuais em solo estrangeiro.

Por oportuno, Marinoni, Arenhardt e Mitidiero integram o grupo dos que defendem que a cooperação jurídica internacional deva ser facilitada, simplificada e agilizada, considerando as exigências do mundo contemporâneo, globalizado, ágil e conectado. Para esses autores, então, seria “de *lege ferenda* desejável se priorize mecanismos que permitam a comunicação mais ágil e menos burocratizada no ambiente internacional, sobretudo diante do mundo globalizado em que vivemos” (Marinoni; Arenhardt; Mitidiero, 2022, p. 55).

Dito isso, já se pode afirmar que a via tradicional de cooperação jurídica internacional é a diplomática, considerando o papel de “ponto de contato” exercido naturalmente entre órgãos diplomáticos e consulares. Não obstante, formas diversas vieram a se desenvolver sendo, hoje, a da autoridade central bastante difundida. Por meio de autoridades centrais devidamente acordadas em tratados, os países sabem de antemão para onde enviar os documentos de cooperação (ativa) e de quem recebê-los (passiva). Outrossim, a autoridade central por sua especialização e experiência tem importante papel facilitador, evitando envio de documentos fora do padrão ou por via ou destino equivocados.

Para além disso, ainda que não muito comum ou difundida, há também a via do contato direto que, segundo Ramos (2021, p. 511), “consiste na comunicação direta entre os próprios órgãos da atividade-fim que necessitam de auxílio, sem intermediários (diplomatas ou da autoridade central)”.

Ao dispensar intermediários essa via de comunicação se mostra muito mais simples e célere, não obstante, para que isso ocorra adequada e ordenadamente é preciso que haja certas regras comuns que possibilitem sua utilização de forma eficaz e que não ofenda valores jurídico básicos dos países envolvidos.

Essa via direta entre as autoridades estrangeiras envolvidas é inspirada na prática interna dos países e “tem como pressuposto um ambiente de confiança entre os Estados, que não se importam com a criação de amplas redes de comunicação entre suas próprias autoridades” (Ramos, 2021, p. 512).

É certo que na configuração atual do direito internacional e de acordo com a corrente noção de soberania nacional em geral essa forma só se dá mediante previsão autorizativa em tratados, de modo que haja prévia aquiescência do poder central (considerado o representante do país na comunidade de nações) para que seus órgãos contactem diretamente órgãos externos e cooperem mutuamente.

Ainda que se trate de via incomum, havendo previsão em tratado e estando este vigente nas ordens internacional e interna, não há óbice ao seu uso, salvo se houver restrição constitucional em determinada ordem jurídica, o que, no entanto, tornaria o tratado inconstitucional (questão mais ampla que a impossibilidade de utilização da via em si).

No Brasil, como veremos, mesmo que não receba muito atenção, há tratados vigentes prevendo a possibilidade de comunicação direta entre juízos nacionais e estrangeiros em determinadas [e restritas] hipóteses, tratados esses que passamos a analisar doravante.

Antes disso, porém, é preciso fazer um corte metodológico e estabelecer que o objeto desse artigo se circunscreve – dentro daqueles usuais em cooperação jurídica internacional cível – aos atos de *Assistência Jurídica Cível*, mais precisamente os atos *ordinatórios* (a par dos instrutórios e os “atos-informação”, objetos também possíveis nessa modalidade de cooperação), conforme classificação feita na análise estruturalista proposta por André de Carvalho Ramos (2021, p. 533).

Tratados vigentes no Brasil que autorizam a cooperação jurídica internacional via contato direto

Em 20/03/2019, através do Decreto nº 9.734, o Brasil internalizou a *Convenção da Haia Relativa à Citação, Intimação e Notificação no Estrangeiro de Documentos Judiciais e Extrajudiciais em Matéria Civil e Comercial* de 15 de novembro 1965. Essa compreensiva Convenção tem o escopo de criar meios adequados para que os documentos judiciais e extrajudiciais que devam ser objetos de citação, intimação ou notificação no estrangeiro sejam levados ao conhecimento do destinatário em tempo hábil e de melhorar a organização do auxílio jurídico mútuo com a finalidade de simplificar e agilizar o procedimento, segundo seus próprios termos.

Nesse intuito de otimizar a cooperação jurídica internacional para pedidos de prática de atos ordinatórios em Assistência Jurídica Cível (Ramos, 2021, p. 533) a Convenção previu a possibilidade de utilização de canais e procedimentos mais expeditos comparados aos tradicionais, dispensando, nesses casos, juízo de delibação ou intermediação de autoridades centrais ou diplomáticas, conforme o regime vigente em cada nação (artigos 8º e 10).

Entre esses meios a Convenção previu o cumprimento desses atos diretamente por representantes diplomáticos ou consulares do país requerente, “sem qualquer tipo de coação”, no território do requerido; a remessa postal; a remessa direta entre juízos para ser cumprida pelos agentes da nação requerida; e a pro-

moção direta no juízo requerido por pessoa interessada no processo respectivo [no juízo requerente].

Ocorre que a Convenção também previu a possibilidade de reserva a tais meios menos formais de cooperação e o Brasil, ao ratificar a Convenção, fez reserva a tais possibilidades, afastando-as, em princípio, de seu arcabouço jurídico. Pelo que consta dos registros oficiais disponíveis no site da Câmara dos Deputados, tal reserva fora sugerida ainda pelo Poder Executivo na Exposição de Motivos enviada pelo Ministério das Relações Exteriores através de mensagem à então Presidente da República em 2015.

O texto da Exposição de Motivos, no entanto, não expõe concretamente os fundamentos jurídicos ou fáticos de tal reserva nesse ponto, limitando-se a anunciar que seria conveniente apresentar as reservas e declarações que sugeriu.

Com isso, pode-se imaginar que o Brasil, tendo se mostrado refratário oficialmente a tais meios, não contaria com normas que autorizassem instrumentos semelhantes, menos formais de cooperação jurídica internacional, mas esse não é o caso.

Com efeito, vigem no Brasil pelos menos três instrumentos normativos regionais (tratado/convenção) que preveem expressamente meios mais desburocratizados e céleres de cooperação jurídica internacional, notadamente via contato direto entre autoridades judiciárias estrangeiras em determinadas hipóteses. Vale adiantar que, sem prejuízo, há também disposições de direito interno que autorizam caminhar nesse sentido, as quais serão analisadas no capítulo seguinte.

Tais tratados são a *Convenção Interamericana sobre Cartas Rogatórias* de 1975 e a *Convenção Interamericana sobre Tráfico de Menores* de 1994, ambas firmadas no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), e o *Protocolo de Medidas Cautelares* firmado no âmbito do MERCOSUL em Ouro Preto em 1994. Passamos a análise de cada um deles.

Convenção Interamericana sobre Cartas Rogatórias

A *Convenção Interamericana sobre Cartas Rogatórias* foi assinada no Panamá, em 30 de janeiro de 1975, tendo sido ratificada pelo Brasil e promulgada, finalizando assim o processo de internalização, por meio do Decreto 1.899 de 09 de maio de 1996. Pelo texto do Decreto 1.899 não consta que o Brasil tenha apresentado reservas à qualquer disposição da Convenção.

Essa convenção se aplica a cartas rogatórias expedidas em processos relativos a matéria civil ou comercial pelas autoridades judiciárias de um dos Estados

Partes, desde que tenham por objeto a (a)realização de atos processuais de mera tramitação, tais como notificações, citações ou empenhamentos no exterior e (b) o recebimento e obtenção de provas e informações no exterior, salvo reserva expressa a tal respeito (artigo 2). Há vedação expressa à aplicabilidade da Convenção a atos processuais outros que não os mencionados no Artigos anterior, em especial àqueles que impliquem execução coativa (artigo 3).

O texto da Convenção prevê que as cartas rogatórias poderão ser transmitidas às autoridades requeridas: (a)pelas próprias partes interessadas; (b)por via judicial; (c)por intermédio dos funcionários consulares ou agentes diplomáticos; (d) ou pela autoridade central do Estado requerente ou requerido, conforme o caso.

Nota-se então que já há aí previsão assertiva de envio de cartas rogatórias às autoridades estrangeiras “via judicial”, independentemente (paralelamente, portanto) das vias diplomática, consular e da autoridade central.

Não obstante isso, a conjugação dos artigos 6 e 7 resulta também na autorização específica do contato direto entre autoridades judiciárias dos Estados Partes quando estejam em zona fronteiriça para fins de envio e recebimento de cartas rogatórias.

Isso porque os requisitos genéricos para que as cartas rogatórias sejam aceitas são sua legalização e tradução para o idioma oficial do Estado requerido (de destino) – inclusive dos documentos anexos, na forma do artigo 5.

Ocorre que o artigo 6 (reforçando o que havia sido dito no artigo 5, a) dispõe que quando as cartas rogatórias forem transmitidas por via consular ou diplomática, ou por intermédio da autoridade central, será desnecessário o requisito da legalização. Segue-se então o artigo 7 o qual estabelece que “as autoridades judiciárias das zonas fronteiriças dos Estados Partes poderão dar cumprimento, de forma direta, sem necessidade de legalização, às cartas rogatórias previstas nesta Convenção”.

É de se questionar qual seria o sentido do artigo 7 dispensar a legalização da rogatória se o envio se desse via consular, diplomática ou por autoridade central se isso já é hipótese da dispensa do artigo 6 (essa dispensa é o próprio objeto do artigo 6). Essa interpretação tornaria o dispositivo baldo.

Seguindo lição clássica de Carlos Maximiliano (1995, p. 103) uma norma não deve ser interpretada de modo a chegar a resultado esdrúxulo, *v.g.* “Deve o Direito ser interpretado inteligentemente, não de modo a que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências, vá ter a conclusões inconsistentes ou impossíveis”. Logo, a única forma de dar sentido ao artigo 7 é compreender

que as autoridades judiciárias das zonas fronteiriças dos Estados Partes poderão enviar-se cartas rogatórias diretamente, sem intermédio de autoridade central ou via diplomática/consular (pois a dispensa de legalização nessas hipóteses já fora estabelecida no artigo anterior) e que, nesse caso, também se dispensa a legalização.

Assim também se estaria dando sentido concreto ao trecho “poderão dar cumprimento, de forma direta”, isto é, por meio de contato direto entre as autoridades estrangeiras, sem intermediários. Caso contrário, esse trecho “forma direta” seria apenas reiteração da dispensa da legalização, expressamente lavrada logo após e já constante do artigo 6, como visto. Portanto, tampouco faria sentido entender esse “de forma direta” como simples dispensa de legalização ou complemento semântico a isso.

Recorrendo à *Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados* de 1969, tem-se que um “tratado deve ser interpretado de boa-fé segundo o sentido comum atribuível aos termos do tratado em seu contexto e à luz de seu objetivo e finalidade” (artigo 31,1). Destarte, tanto a palavra “forma direta” quanto a previsão de dispensa de legalização para contato entre autoridades judiciárias de zona fronteira não pode ser interpretada como simples norma de dispensa de legalização, já que isso já está previsto no artigo 6 autonomamente.

Em razão disso, sustenta-se que há autorização expressa, de direito posto (*de lege lata*), de envio de cartas rogatórias diretamente entre autoridades estrangeiras no âmbito dos Estados Partes da *Convenção Interamericana sobre Cartas Rogatórias/1975* quando tais autoridades estiverem no que se considera zona fronteira, bastando, assim, atender ao requisito da tradução para o idioma da nação de destino.

É certo que a convenção não define o que se entende por “zonas fronteiriças” e esse detalhamento refoge à delimitação estreita desse artigo, porém, a par das discussões que a exata definição do conceito pode levantar, sem muitas dúvidas pode-se de considerar que cidades que estejam localizadas na fronteira jurídico-política entre Estados Partes sejam assim consideradas, com muito mais razão quando se tratar de cidades-gêmeas devidamente reconhecidas.

Convenção Interamericana sobre Tráfico de Menores

A *Convenção Interamericana sobre Tráfico de Menores*, assinada na Cidade do México em 18 de março de 1994, foi ratificada pelo Brasil em 8 de julho de 1997 e promulgada por intermédio do Decreto 2.740 de 20 de agosto de 1998.

Tal convenção tem entre seus pressupostos declarados a importância de assegurar proteção integral e efetiva ao menor, mediante a implementação de

mecanismos adequados que garantam o respeito aos seus direitos. Além disso anuncia em seu preâmbulo reafirmar a importância da cooperação internacional no sentido de proteger eficazmente os interesses superiores do menor. Para tanto, entre outras medidas, cria mecanismos de cooperação jurídica internacional que implementem tais objetivos.

Usando termos bem próximos ao da *Convenção sobre Cartas Rogatórias*, mas ainda mais contundentes, a presente estabelece que os “pedidos de cooperação formulados diretamente entre tribunais das áreas fronteiriças dos Estados Partes também dispensarão legalização”. A redação aqui, mais concisa, deixa livre de equívocos que os pedidos de cooperação podem ser remetidos diretamente entre autoridades judiciárias (tribunais) de áreas fronteiriças, hipótese que também dispensa legalização do expediente (tal qual se utilizada a via diplomática/consular ou da autoridade central).

Aliás, tal convenção vai ainda mais fundo na cooperação via contato direto autorizando que “as autoridades competentes das zonas fronteiriças dos Estados Partes poderão acordar, diretamente e a qualquer momento, com relação a procedimentos de localização e restituição mais expeditos que os previstos nesta Convenção e sem prejuízo desta” (artigo 27).

Portanto, no que se refere ao tráfico internacional de menores, e entre países em que vigente essa Convenção (entre os quais se inclui o Brasil), também se assenta a possibilidade inequívoca de cooperação jurídica internacional pela via do contato direto (dispensando via diplomática/consular ou da autoridade central) entre autoridades judiciárias de zonas fronteiriças.

Protocolo de Medidas Cautelares - MERCOSUL

O *Protocolo de Medidas Cautelares* foi concluído em Ouro Preto em 16 de dezembro de 1994, em continuidade ao desenvolvimento do Tratado de Assunção que originou o MERCOSUL. Ratificado pelo Brasil em 18 de março de 1997 foi promulgado através do Decreto 2.626 de 15 de junho de 1998.

Tem por objeto possibilitar (artigo 1) o cumprimento de medidas cautelares destinadas a impedir a irreparabilidade de um dano em relação às pessoas, bens e obrigações de dar, de fazer ou de não fazer.

Em seu artigo 19 o Protocolo prevê que os Juízes ou Tribunais das zonas fronteiriças dos Estados Partes poderão transmitir-se de forma direta os “exortos” ou cartas rogatórias previstos nesse protocolo, sem necessidade de legalização. Percebe-se tratar-se de redação muito próxima a dos tratados acima citados.

Aqui, a redação também é bastante clara e ao utilizar o verbo reflexivo “transmitir-se” (ou seja, transmitirem-se mutuamente) não deixa dúvida razoável de que os juízes de zonas fronteiriças podem enviar cartas rogatórias diretamente ao juízo da zona fronteiriça do país vizinho, independentemente de passar pelas vias diplomática ou de autoridade central. Isso, claro, desde que se trate de rogar cumprimento de medida cautelar expedida em processo judicial e sendo ambos países (requerente e requerido) membros do MERCOSUL (ao abrigo do Protocolo).

A título de conclusão desse capítulo, demonstrou-se que seja em matéria de medidas cautelares entre membros do MERCOSUL ou de cartas rogatórias gerais ou em situação de tráfico de menores dentro do alcance dos tratados citados, esses dois últimos firmados no âmbito da Organização dos Estados Americanos, há previsão expressa de que autoridades judiciais de zonas fronteiriças enviem cartas rogatórias diretamente entre si (de unidade judicial incluída em zonas fronteiriças para homóloga estrangeira também localizada nessa zona fronteiriça) sem necessidade de utilização obrigatória da autoridade central constituída para os fins desses tratados ou mesmo da clássica via diplomática/consular.

Essa autorização de via direta, mais célere, pressupondo colaboração direta entre autoridades estrangeiras, pode se dizer ser pensada muito provavelmente considerando o contexto cultural compartilhado em tais zonas de contato permanente e dinâmico entre nações.

Compatibilidade da cooperação internacional via contato direto com o ordenamento infraconstitucional brasileiro

Em nível legal interno não se pode dizer haja maior dificuldade a impedir a cooperação jurídica internacional via contato direto no Brasil. Antes de mais nada é preciso dizer que não há vedação expressa a essa utilização.

A propósito, o Código de Processo Civil trata da cooperação jurídica internacional entre os artigos 26 e 41. Adicione-se a isso as disposições sobre homologação de sentença estrangeira e concessão de *exequatur* às cartas rogatórias constante dos artigos 960 e 965.

Importante nesse sentido, como bem lembram Tesheiner e Ferraro (2019, p. 31) foi o veto ao artigo 35 do atual Código de Processo Civil – que topologicamente se encontrava na Seção III (Da Carta Rogatória), dentro do Capítulo dedicado à cooperação internacional do Código – o que teria visado exatamente deixar claro que a carta rogatória não é o único meio de cooperação jurídica internacional

para fins de citação, intimação, notificação, colheita de provas etc., em território estrangeiro.

A redação do artigo vetado era a que segue:

Dar-se-á por meio de carta rogatória o pedido de cooperação entre órgão jurisdicional brasileiro e órgão jurisdicional estrangeiro para prática de ato de citação, intimação, notificação judicial, colheita de provas, obtenção de informações e de cumprimento de decisão interlocutória, sempre que o ato estrangeiro constituir decisão a ser executada no Brasil.

Destarte, sob técnica de interpretação histórica (Farias; Rosenvald, 2018, p. 134; Diniz, 2019, p. 460) da normativa que forma o sistema legal de cooperação jurídica internacional, consubstanciada na análise do processo legislativo do Código de Processo Civil/2015, se percebe a abertura para formas não diretamente tipificadas de cooperação internacional em matéria cível.

Ademais, é certo que o art. 26 do Código de ritos, que trata dos princípios gerais que regem a cooperação jurídica internacional, traz em seu inciso IV a previsão de existência de autoridade central para recepção e transmissão dos pedidos de cooperação. Do mesmo modo o art. 37 dispõe que o pedido de cooperação ativa, ou seja, aquele enviado por autoridades brasileiras, será encaminhado à autoridade central para posterior envio ao Estado requerido para lhe dar andamento.

Não obstante, trata-se de normas gerais, de cunho genérico e, de fato, aplicável à maioria dos casos de cooperação, dado que o contato direto é autorizado pontualmente, conforme acima exposto.

A especificidade dos tratados que dispensam autoridade central em certos casos colocam as regras respectivas – autorizativas de contato direto entre juízes das nações contratantes – na posição de norma especial (*lex specialis*) frente às regras de cunho geral da legislação ordinária interna, o que lhe confere aplicabilidade sobre essas últimas (*lex specialis derogat generalis*). Isso já tendo por pressuposto ser pacificado que tratados vigentes no Brasil tem a mesma hierarquia das leis (STF, RE 80.004), autorizando a utilização dos critérios de resolução de antinomias normativas, salvo, é certo os tratados que versem sobre direitos humanos, os quais já ostentam hierarquia supralegal, logo abaixo da Constituição Federal (STF, RE 466.343).

Mesmo considerando que o Código de Processo Civil é norma posterior aos tratados citados, deve prevalecer a norma especial/específica anterior de mesma hierarquia, segundo o metacritério *lex posterior generalis non derogat priori speciali*, ainda que se deva reconhecer que não há norma expressa a regular esse tipo de conflito, o que não o torna absoluto, afirma Maria Helena Diniz (2019, p. 509).

Não fosse isso, a aplicabilidade dos tratados sobre cooperação jurídica internacional sobre as disposições gerais do Código de Processo Civil, ao fim e ao cabo, é plasmada por esse próprio diploma. Isso porque o artigo 13 do Código de Processo Civil ressalva expressamente a aplicabilidade de *tratados, convenções ou acordos internacionais de que o Brasil seja parte* à sua própria aplicação, o que é verdadeiro reconhecimento da “prevalência dos tratados em matéria processual sobre a legislação interna” (Portela, 2022, p. 922), tal qual já fazia, por exemplo – e de maneira ainda mais contundente – o Código Tributário Nacional (art. 98).

No mais, é possível dizer que, de todo modo, a utilização de vias diversas de envio de cartas rogatórias ou de cumprimento de decisões estrangeiras em território brasileiro, dispensando *exequatur* ou homologação pelo STJ, não é estranha à legislação. Ao contrário, há previsões expressas nesse sentido.

Para além da dispensa expressa de homologação de sentença que decretar o divórcio no estrangeiro (art. 961, §5º, do CPC), o que importa no reconhecimento de extraterritorialidade da decisão proferida no estrangeiro, há também ressalvas à regra geral no *caput* do art. 961 e no art. 962, §4º, do CPC.

O *caput* do artigo 961 ao estabelecer que decisão estrangeira somente terá eficácia no Brasil após a homologação de sentença estrangeira ou a concessão do *exequatur* às cartas rogatórias, ressalva expressamente disposição em sentido contrário em tratado, isto é, havendo tratado em vigor no Brasil que reconheça eficácia de decisão estrangeira não se oporá a necessidade de homologação ou *exequatur*.

Por oportuno, tal eficácia pode se dar em forma de extraterritorialidade da decisão, que valerá por si, atuando com força tal qual fosse proferida por juiz nacional, ou por meio de cooperação que dispense o *exequatur*, o que já se dá, por exemplo, no auxílio direto, porém, nesse último, há necessidade de prolação de decisão nacional, o que não ocorre no cumprimento de rogatória via contato direto.

A própria existência do auxílio direto, hoje plenamente prevista em lei e aceita pela jurisprudência nacional (STF, Pet. 5946, rel. para acórdão Min. Edson Fachin, Dje 08.11.2016), enquanto meio de cooperação judicial que dispensa a homologação ou *exequatur*, já indica que a juízo de delibação não é essencial aos atos de cooperação, mas apenas meio geral de sua realização nos casos em que não haja norma interna ou prevista em tratado ou convenção em sentido contrário.

Por seu turno, o art. 962, §4º, do CPC também traz norma interessante ao afirmar que nas hipóteses em que se dispensa a homologação de sentença estrangeira para sua eficácia em território nacional também fica dispensada a homologação para eficácia de decisão concessiva de medida de urgência respectiva. Assim, se para o mais (sentença) se dispensa homologação a lei também a dispensou para o menos

(medida de urgência), condicionando apenas ao juízo de validade pelo juízo competente para o seu cumprimento (geralmente um Juízo Federal de primeiro grau).

Estamos autorizados, assim, a concluir, que a legislação interna brasileira não só não tem norma proibitiva como não apresenta óbices razoáveis à realização de atos em cooperação jurídica internacional por vias não tipificadas na Constituição, como o contato direto entre autoridades nacional e estrangeira na seara cível, desde que haja previsão em tratado nesse sentido. Ao contrário, a própria legislação interna ostenta uma série de regimes especiais de cooperação para lidar com decisões judiciais estrangeiras, inclusive prevendo dispensa de homologação ou *exequatur*. Além disso, o Código de Processo Civil ressalva expressamente a aplicabilidade de disposições de tratados sobre as suas próprias

Verdade seja dita, ainda que houvesse norma interna (em nível legal) vedando a via do contato direto é de se lembrar, como dito, que os tratados internalizados pelo Brasil tem o mesmo status hierárquico das leis, aplicando-se, em caso de conflito, os critérios de resolução de antinomias reconhecidos na dogmática jurídica brasileira, no caso, a prevalência da *lex specialis*.

Desse modo, sendo os tratados citados normas específicas, pois inclusive tratam de situação peculiar de jurisdição em zona de fronteira, prevaleceriam tais disposições sobre eventual virtual (pois, inexistente) vedação genérica.

A constitucionalidade da cooperação internacional via contato direto entre as autoridades estrangeiras

A dispensa de *exequatur* em cartas rogatórias enviadas diretamente entre juízos estrangeiros localizados em zonas fronteiriças ao abrigo dos tratados citados pode levantar questionamentos sobre sua constitucionalidade, notadamente frente à competência centralizada para esse exame utilizada pelo Brasil desde 1934 (Dolinger; Tiburcio, 2020, p. 612).

Maria Loula (2010 p. 201), por exemplo, chegou a afirmar que a “doutrina tem compreendido essa forma opcional de cumprimento das rogatórias como inconstitucional”. Jacob Dolinger e Carmen Tiburcio (2020, p. 612) também citam ser “alvo de debate” a aplicação de dois dos dispositivos objeto desse artigo (art. 7º da *Convenção Interamericana sobre Cartas Rogatórias* e art. 19 do *Protocolo de Pedidas Cautelares* do Mercosul).

Tesheiner e Ferraro (2019, p. 32), por sua vez, defendem [referindo-se à cooperação passiva] que nenhum juiz estrangeiro pode citar alguém no Brasil sem prévia autorização do Superior Tribunal de Justiça (STJ), nem mesmo por via

postal (carta). Citam ainda que a jurisprudência do STJ seria pacífica no sentido da necessidade de rogatória para citar pessoa que se encontre no Brasil (2019, p. 33).

Por fim, há precedente já antigo do Supremo Tribunal Federal (STF) estabelecendo ser imprescindível a concessão de *exequatur* à todas as cartas rogatórias passivas (STF, Rcl 717/RS, Rel. Min. Celso de Mello, j. 30.12.1997).

Ocorre que tal julgado se deu antes da Emenda Constitucional nº 45/2004 (alteração que não é de simples estilo, mas substancial, como se verá) e ainda partiu de pressupostos problemáticos como, por exemplo, basear o envio e recepção diretos da rogatória (que teriam embasado o juízo de primeira instância a receber a rogatória diretamente) no *Protocolo de Las Leñas* sobre cooperação judicial no Mercosul, o qual, no entanto não trata de envio via contato direto (ao contrário dos tratados citados acima). Portanto, essa premissa falsa já fez com que o caso partisse de erro de subsunção, baixando a qualidade da análise jurídica específica sobre essa via e sua consequente compatibilidade com o ordenamento nacional.

Aliás, tal julgamento se deu antes da entrada em vigor no Brasil do *Protocolo de Medidas Cautelares* do Mercosul supra analisado, o que veio a alterar o parâmetro jurídico aplicável ao caso e, portanto, configura mais um motivo para a superação do julgado.

Prosseguindo. A primeira questão que se levanta, então, como possível óbice constitucional à via do contato direto é se a competência do Superior Tribunal de Justiça (antes do Supremo Tribunal Federal) para concessão de *exequatur* é regra de competência ou regra de direito substancial, proibindo outras vias para as cartas rogatórias.

A decisão dada na Reclamação 717/RS acima citada parte do pressuposto de que a competência do Supremo para concessão de *exequatur* (hoje do Superior Tribunal de Justiça) seria regra substancial, de modo que normas infraconstitucionais não poderiam afastar sua necessidade.

Pois bem. Para Loula (2010, p. 149) a competência para homologar sentenças estrangeiras é uma norma “apenas de competência interna”, ou seja, atributiva de competência para fazê-lo quando necessário, pois de tal norma “não se deve extrair a inelutável consequência de que todas as sentenças estrangeiras necessitam de homologação pelo STJ, hoje”.

De mesma posição é André de Carvalho Ramos (2021, p. 532), segundo o qual a menção à homologação de sentenças estrangeiras no rol de competências do Superior Tribunal de Justiça deve “ser entendida como norma de distribuição de competências, caso seja necessária homologação”.

André Ramos (2021, p. 523), defende que a alteração de redação promovida pela Emenda Constitucional 45/2004 ao passar ao Superior Tribunal de Justiça a competência para homologação de decisões estrangeiras, qual seja, de “homologação *das* sentenças estrangeiras” para “homologação *de* sentenças estrangeiras”, parece servir de justificativa da adoção “do modelo de aplicabilidade imediata”, de modo que à luz desse dispositivo constitucional “nem todas as sentenças estrangeiras precisam agora ser homologadas”.

Jacob Dolinger e Carmen Tiburcio lecionam em idêntico sentido (2020, p. 623).

Aliás, o próprio artigo 961 do atual CPC – de cuja constitucionalidade não há notícia de questionamento – é regra que contraria a tese da inconstitucionalidade, já que ressalva a eficácia de decisão estrangeira e cumprimento de rogatória sem *exequatur* caso haja previsão em lei ou tratado, isto é, desconsidera aquela como uma norma constitucional que imporia tais juízo deliberatórios.

André de Carvalho Ramos (2021, p. 532) afirma, em reforço, que a Constituição brasileira estimula a cooperação jurídica internacional, considerando o teor do seu art. 4º, IX, e a defesa do acesso à jurisdição.

Diante de tal quadro, interpretações demasiado restritivas dos atos de cooperação internacional não encontrariam guarida. Ao contrário, esse princípio constitucional impõe o aprofundamento dos atos de cooperação jurídica internacional, o que impõe, entre outros, a tentativa contínua e progressiva de aproximação dos países e de formalização tratados para simplificar, desburocratizar e tornar mais célere e efetivos os atos cooperativos.

No mais, também é preciso dizer que havendo tratados vigentes prevendo tais meios de cooperação – ratificados pelo Brasil sem reserva a eles – não pode o país invocar seu direito interno para justificar o descumprimento do tratado, tal qual dispõe o art. 27 do *Tratado de Viena sobre Direito dos Tratados/1969* (v.g.: “Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado [...]”).

Tendo o Brasil ratificado o *Tratado de Viena sobre Direito dos Tratados* e estando ele vigente no país (internalizado pelo Decreto 7.030/2009) não se poderia invocar norma interna (constitucional ou infraconstitucional) para desautorizar a cooperação internacional em tais termos devidamente convencionados.

Por fim, é possível se vislumbrar questionamento sobre se tal maneira descentralizada de cooperação jurídica internacional não feriria de alguma forma a soberania nacional, dada a dispensa de participação de órgão central (da União federativa) no processo.

Trata-se de tema que merece sede própria pela complexidade e abrangência, porém acredita-se ser possível dizer desde logo que não parece haver ofensa à soberania nacional já que essa forma de cooperação decorre justamente do exercício pleno da soberania da União ao assinar, ratificar e internalizar tratado nesse sentido.

Tendo o país se comprometido regularmente perante outros países signatários (tratados bilaterais ou multilaterais) a utilizar esse meio de comunicação entre as cortes, após todo o processo que envolve a vigência de um tratado, não há motivo para se dizer que internamente ele estaria tendo sua soberania desrespeitada no justo cumprir daquilo que se comprometeu por seu órgão central (ou seja, através do Poder Executivo no papel de Chefe de Estado, com a participação mandatória do Congresso Nacional).

Com isso, conclui-se não haver óbice constitucional à realização de atos de cooperação jurídica internacional via contato direto entre as autoridades estrangeiras envolvidas (requerente – que a solicita – e requerida – onde se cumprirá a medida), bastando que haja tratado prevendo e regrando essa forma devidamente vigente em âmbito internacional e interno, sendo já maduro o momento de se superar definitivamente o entendimento restritivo então reinante no Supremo Tribunal Federal a exemplo do exarado na citada Reclamação 717/RS.

Considerações finais

No decorrer do trabalho foi possível verificar que apesar das reservas estabelecidas pelo Brasil quando da ratificação da Convenção de *Haia Relativa à Citação, Intimação e Notificação no Estrangeiro de Documentos Judiciais e Extrajudiciais em Matéria Civil e Comercial* de 1965 por meio das quais se opôs a formas diversas de citação, intimação e notificação em atos de cooperação internacional, notadamente – para os objetivos desse trabalho – a da remessa direta entre juízos, há outros instrumentos multilaterais vigentes no Brasil nesse sentido.

Com efeito, a *Convenção Interamericana sobre Cartas Rogatórias* de 1975, a *Convenção Interamericana sobre Tráfico de Menores* de 1994, ambas no âmbito da Organização dos Estados Americanos, e o *Protocolo de Medidas Cautelares do Mercosul* também de 1994, tem previsão expressa e objetiva nesse sentido, autorizando que autoridades judiciais em zonas fronteiriças enviem cartas rogatórias diretamente entre si, sem necessidade inclusive de legalização.

Ademais, não há norma jurídica infraconstitucional que impeça ou neutralize tal possibilidade, inclusive devido ao status legal que ostentam tais tratados, aplicáveis em prejuízo de legislação infraconstitucional que rege atos de cooperação de modo geral devido à sua especialidade (*lex specialis derogat generalis*), mesmo quando lhe forem anteriores (*lex posterior generalis non derogat priori speciali*).

De todo modo, a legislação infraconstitucional brasileira é aberta a formas não tradicionais de cooperação jurídica internacional, notadamente devido às disposições do Novo Código de Processo Civil/2015 que para além de prever formas mais modernas de cooperação como o auxílio direto e dispensar *exequatur* ou homologação de sentença em determinados casos, ressalva expressamente a aplicação de tratados, convenções ou acordos internacionais de que o Brasil faça parte sobre suas próprias disposições.

No âmbito constitucional a regra de competência do Superior Tribunal de Justiça para homologação de sentenças estrangeiras e a concessão de *exequatur* às cartas rogatórias deve ser vista apenas como atributiva de competência daquela corte quando esses atos se mostrarem necessários, ou seja, apenas meio geral (não específico) de realização de cooperação jurídica internacional nos casos em que não haja norma interna ou, especialmente, prevista em tratado os dispensando, já que nesses casos o próprio país já se comprometeu perante outras nações a cooperar de forma mais célere e desburocratizada.

A Constituição Federal tem como um princípio de regência das relações internacionais a cooperação entre os povos, sendo ainda a realização justiça um de seus objetivos (art. 3º, I, da CF), o que se coaduna com o aprofundamento dos atos de cooperação jurídica internacional, diminuindo barreiras formais quando necessária a prática de atos processuais em solo estrangeiro.

Destarte, a realização de cooperação jurídica internacional mediante comunicação direta entre autoridades estrangeiras fronteiriças na forma de tratados vigentes não encontra proibição ou incompatibilidades materiais ou processuais no ordenamento interno brasileiro e, além disso, fomenta o princípio constitucional expresso da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e a realização da justiça, ao afastar barreiras formais nacionais e agilizar (facilitando também) a prática de atos processuais em território estrangeiro quando isso se mostrar necessário para o deslinde dos feitos cíveis.

Referências

BRASIL. **Código de Processo Civil (2015)**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm#art960. Acesso: 19 jun. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 19 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 1.899, de 9 de maio de 1996**. Promulga a Convenção Interamericana sobre Cartas Rogatórias, concluída em 30 de janeiro de 1975. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1899.htm. Acesso em: 22 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 2.626, de 15 de junho de 1998**. Promulga o Protocolo de Medidas Cautelares, concluído em 16 de dezembro de 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2626.htm. Acesso em: 22 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 2.740, de 20 de agosto de 1998**. Promulga a Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, concluído em 18 de março de 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2740.htm. Acesso em: 22 jun. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm. Acesso em: 22 jun. 2023.

CAPUCIO, Camilla. Dimensões da cooperação jurídica internacional: do direito à cooperação ao dever de cooperar. *In: Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, Curitiba, vol. 61, n. 3, set./dez., 2016, p. 277-297.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

DOLINGER, Jacob; TIBURCIO, Carmen. **Direito internacional privado**. 15. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: parte geral e LINDB**. 16. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodvm, 2018.

HÄBERLE, Peter. **Estado constitucional cooperativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

LOULA, Maria Rosa Guimarães. **Auxílio direto: novo instrumento de cooperação jurídica internacional civil**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum**. V. 2. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters, 2022.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direito internacional privado**. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado: incluindo noções de direitos humanos e de direito comunitário**. 14. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Juspodvm, 2022.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas de pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direito internacional privado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

TESHEINER, José Maria; FERRARO, Felipe Waquil. **Cooperação judicial internacional: homologação de sentença estrangeira, carta rogatória e auxílio direto**. *In: ZANETI JR, Hermes; RODRIGUES, Marco Antonio (coord.)*. Cooperação internacional. Coleção grandes temas do novo CPC, V. 13. Salvador: Juspodvm, 2019.