Brasil precisa aprender que cooperação se dá com regras

Spacca" data-GUID="antenor_madruga.jpeg">Nos últimos tempos, o Brasil esteve envolvido em conflitos jurídicos internacionais que macularam a imagem do país — o fracasso na extradição dos empresários Boris Berezovsky, Kia Joorabchian e Nojan Bedroud, acusados de lavar dinheiro por meio de investimento no Corinthians; a angustiante demora por resposta ao pedido de extradição do ex-banqueiro Salvatore Cacciola; e o abuso no uso de documentos fornecidos pela Suíça nas investigações contra Paulo Maluf. Nos três casos, o Brasil falhou no cumprimento de acordos internacionais.

No caso Cacciola, o governo foi acusado, entre outras coisas, de enviar mandado de prisão falso para Mônaco. Em dezembro, o Tribunal de Apelações da Justiça de Mônaco adiou o julgamento do pedido de extradição por conta da má tradução dos autos enviados pelo governo brasileiro. No início deste mês, a Inglaterra negou ao Brasil a extradição dos empresários que investiram no Corinthians porque considerou a documentação enviada pelo governo brasileiro juridicamente falha, mal traduzida e incompleta.

Para o secretário Nacional de Justiça, Romeu Tuma Júnior, quem errou foi o parceiro. Ele disse ao jornal *O Estado de S.Paulo* que “é descabida a análise de provas pelo governo britânico, que deveria se ater aos requisitos formais do pedido de extradição (como por exemplo, a prescrição). Ou seja, com a decisão, o governo britânico imiscuiu-se em assuntos de competência da justiça brasileira”. O fato é que o pedido não foi atendido.

O advogado **Antenor Madruga**, ex-secretário nacional de Justiça, conhece bem os três casos — que mostram ainda dificuldades (inclusive lingüísticas e idiomáticas) do país em se comunicar com o resto do mundo — mas não os comenta. Enquanto esteve no Ministério da Justiça, ele acompanhou de perto ou atuou nos pedidos de cooperação. Falar, então, poderia ser considerado falta de ética. Mas ele comenta a atuação geral do governo brasileiro nos acordos de cooperação com outros países. “O Brasil precisa aprender que cooperação se dá com base em regras.”

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Para ele, o país ainda está aprendendo a cumprir essas regras sem meter os pés pelas mãos, como fez, por exemplo, nas investigações contra o ex-governador paulista e atual deputado federal Paulo Maluf. O Brasil pediu documentos à Suíça para investigar o crime de corrupção, mas resolveu usá-los como prova também de evasão de divisas. O desrespeito custou a suspensão da cooperação suíça com o Brasil. “O país recebe de outro um documento para determinada finalidade e só pode usar para isso. Não pode usar para outra finalidade.”

Em entrevista à **Consultor Jurídico**, Antenor Madruga discutiu as vantagens e cuidados que permeiam as anistias fiscais. Um dos mais respeitados especialistas em recuperação de ativos, o advogado falou sobre o trabalho de rastrear dinheiro desviado e trazê-lo de volta ao dono, tanto na esfera pública como da iniciativa privada. E deu uma aula sobre combate ao crime organizado.

Madruga deixou, em 2007, o trabalho de 12 anos no governo, principalmente na Advocacia-Geral da União, para virar sócio do escritório Barbosa, Müssnich & Aragão Advogados. “Saí da AGU à procura de novos desafios. Dediquei 12 anos da minha carreira ao governo e acho que é o suficiente.” Nesses 12 anos de serviço público a que ele se refere, chefiou a AGU na 1ª Região e foi procurador-geral da União adjunto.

Foi também secretário-nacional de Justiça e diretor do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional do Ministério da Justiça, onde coordenou e implementou a Estratégia Nacional de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro e à Corrupção. Hoje, atua também como consultor da ONU e professor do Instituto Rio Branco, do Ministério das Relações Exteriores.

Leia a entrevista

ConJur — Como funciona a cooperação entre os países no combate ao crime organizado?

Antenor Madruga — A cooperação vale para a área cível e criminal. Ela é baseada no princípio da especialidade, ainda pouco conhecido. Esse princípio é mais conhecido na extradição. O Brasil só extradita alguém para outro país se a acusação contra o extraditando for considerada crime também no Brasil. Nós não vamos extraditar, por exemplo, um acusado de adultério na Arábia Saudita porque aqui adultério não é crime.

ConJur — Por isso a Suíça reclamou que os documentos que enviou ao Brasil nas investigações por corrupção contra o deputado Paulo Maluf foram usados em processo de evasão de divisas, certo?

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Madruga — A Suíça entende que evasão de divisas não é crime. Ela diz: “eu coopero com o Brasil desde que seja uma cooperação para combater o crime de corrupção”. O Brasil recebeu a prova, se comprometeu a usar para combater a corrupção, mas usou também para tentar provar evasão de divisas. Por isso, a Suíça parou toda a cooperação com o Brasil. Mas não posso falar mais sobre isso porque tenho um impedimento ético, já que trabalhei no caso. Em tese, o país recebe de outro um documento para determinada finalidade e só pode usar para isso. Não pode usar para outra finalidade. O Brasil precisa aprender que cooperação se dá com base em regras.

ConJur — E o país tem cumprido as regras nos acordos de cooperação?

Madruga — O Brasil aprendeu a cooperar. Durante muito tempo, o país entendia que carta rogatória não podia ter efeito executório. Ou seja, o Brasil não atendia carta rogatória, por exemplo, para quebrar sigilo. Nas investigações de corrupção na construção do prédio do Fórum Trabalhista de São Paulo [*em que o juiz trabalhista Nicolau dos Santos Neto foi condenado por desviar R$ 160 milhões das obras*], o Brasil pediu a cooperação da Suíça por meio de carta rogatória. Quando a Suíça veio pedir cooperação, o Brasil disse que não dava efeito executório em carta rogatória. Na ocasião, o Supremo explicou que o caminho para obter dados bancários é a homologação de sentença estrangeira, mas isso significa que a sentença tem de ter transitado em julgado no país. É impossível e não faz sentido. Não dá para citar as partes e esperar transitar em julgado a sentença para ser homologada e, só aí, o Brasil quebrar o sigilo. Por isso, a posição do Supremo nas cooperações com outros países era muito desconfortável.

ConJur — Ainda é assim hoje?

Madruga — Depois da Emenda Constitucional 45, a competência de homologar sentenças estrangeiras e de analisar carta rogatória é do STJ. O tribunal refrescou sua jurisprudência e, agora, permite atos executórios (que ele chama de decisórios) por carta rogatória. A pergunta que fica é: como o Supremo vai interpretar essa mudança quando chegar Recurso Extraordinário sobre o assunto?

ConJur — Como o Ministério Público tem trabalhado no cumprimento dos acordos de cooperação?

Madruga — Tem melhorado bastante. O Ministério Público está se especializando mais e mais nisso.

ConJur — Como o senhor explica a recuperação de ativos?

Madruga — É a recuperação de um bem que foi ilicitamente desviado. A vítima desse desvio pode ser o Estado, empresas particulares e até pessoas físicas. Durante muito tempo, principalmente no governo, quando havia corrupção, os ativos eram desviados e não eram recuperados.

ConJur — E quando isso começou a mudar?

Madruga — A recuperação de ativos ganhou mais força quando ela começou a ser focada no meio criminal — recuperar bens que foram produtos ou instrumentos de crime. Isso levou o Márcio Thomaz

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Bastos [*Ministro da Justiça no primeiro mandato do presidente Lula*] a montar um departamento focado nisso [*Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional do Ministério da Justiça*], do qual fui diretor de 2003 a 2006.

ConJur — Qual a importância da recuperação de ativos?

Madruga — Na área cível, é óbvia: a pessoa prejudicada recupera seu bem. Na criminal, não é tão óbvia assim. Tirando os crimes passionais, todos têm motivação econômica. Durante muito tempo, o foco de combate ao crime foi prender pessoas. Hoje, já está mais do que provado que tão importante quanto prender o criminoso é apreender os meios que permitem à empresa criminosa atuar. Por exemplo, se há uma empresa de transporte de drogas, só prender os funcionários não adianta. Eles são substituídos no dia seguinte. Cada vez que morre um chefe do tráfico no morro, no dia seguinte outro assume o ligar. A única forma de estrangular o crime é tirar o combustível dele.

ConJur — A recuperação de ativos serve para fazer com que o crime não compense.

Madruga — Exato. Para algumas pessoas, vale ficar um tempo preso para poder desfrutar do patrimônio depois que ganhar a liberdade. O Brasil começou a prestar atenção agora que esses ativos frutos do crime podem ser usados para combater o próprio crime, principalmente em um país que tem recursos limitados como o nosso. Basta olhar o pátio de uma delegacia para ver carros e aviões apreendidos apodrecendo lá. Isso poderia ser usado para combater o crime. Seria uma auto-imunização dos crimes: quanto mais crime tem, mais recurso tem.

ConJur — E como está esse aproveitamento de recursos do crime no combate ao próprio crime?

Madruga — O Brasil ainda engatinha nisso. Estamos em processo de transformação, saindo de um modelo muito burocrático. A Polícia Federal já começou aproveitar, por exemplo, o avião apreendido de João Arcanjo [*Ribeiro, condenado por crimes financeiros*]. Os estados, no entanto, ainda não aproveitam esses recursos fruto de crime. A maior parte vai para o caixa do Tesouro, embora seja o estado que financie o sistema penitenciário, judiciário e policial.

ConJur — Como é a recuperação de ativos na área privada?

Madruga — A recuperação de ativos da área privada é igual à da área pública. Está relacionada ao rastreamento da lavagem de dinheiro, meio usado para ocultar a origem ilícita do dinheiro. Depois do ataque às Torres Gêmeas em 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, vários países extinguiram mecanismos que dificultavam esse rastreamento. Por exemplo, a conta numerada, em que nem o banco sabia o nome do proprietário da conta. Outro mecanismo que dificultava era a ação de bancos *offshore*, que existiam em determinados países, mas apenas com a autorização para atuar fora deles. Bastava ter US$ 10 mil que o país dava autorização para abrir o banco e, assim, o criminoso podia simular operações difíceis de serem descobertas. Esses mecanismos serviam para ocultar dinheiro que financiava o narcotráfico, terrorismo, esconder dinheiro de sócios e até da mulher. Mesmo antes do 11 de setembro, o mundo começou a ver que era preciso combater esses mecanismos do sistema financeiro. Aí, surgiu o Gafi [*Grupo de Ação Financeira sobre Lavagem de Dinheiro, criado em 1989 pelo então G-7*].

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

ConJur — Como funciona o Gafi?

Madruga — É uma força tarefa internacional, formada no grupo dos países mais ricos. Hoje, o Brasil integra o Gafi. O grupo começou a criar recomendações — não são ordens, mas são recomendações de países que têm o poder de retaliar, o que torna mais forte do que convenções. A ONU, com todo o seu processo democrático, demora anos até chegar a um consenso. O Gafi, em um processo bem menos democrático, é mais eficiente. Hoje, há 49 recomendações do Gafi e, com elas, o mundo começou a trabalhar mecanismos de prevenção à lavagem de dinheiro.

ConJur — O senhor pode dar um exemplo dessas recomendações do Gafi?

Madruga — O Gafi recomendou que todos os países tipificassem a lavagem de dinheiro como crime, baniu os bancos *offshore*, instituiu aos países a obrigação de reportar movimentações financeiras suspeitas e aos bancos a obrigação de conhecer o cliente. O dinheiro do ex-governador Paulo Maluf na Suíça foi descoberto porque um banco na Suíça desconfiou de uma movimentação atípica e comunicou ao órgão de controle deles. Hoje, qualquer pessoa que faça uma movimentação atípica bancária está sujeita a isso.

ConJur — Esses mecanismos facilitaram o combate à lavagem de dinheiro?

Madruga — Sim. Aquilo que era impossível no passado, hoje é possível. É difícil ainda, mas, pelo menos, não existem mais os mecanismos que garantiam o anonimato das movimentações financeiras.

ConJur — Transferir para o setor privado, como os bancos, a obrigação de fiscalização não é a prova da incompetência do Estado?

Madruga — Não há como o Estado ser competente em algumas coisas. Por exemplo, não tem como ele ter conhecimento de informações que trafegam fora do seu alcance. O Estado até poderia controlar tudo sozinho, mas, para isso, teria que ser um *Big Brother* e monitorar tudo.

ConJur — Até onde pode ir essa transferência de responsabilidade do Estado para o setor privado na fiscalização do crime?

Madruga — Isso é um dilema. Hoje, têm essa obrigação as empresas que atuam em mercado de alto valor, como o sistema financeiro, mercado de capitais, seguros e mercado de arte. Nos bancos, a ordem partiu do Banco Central. Além disso, também é importante para o banco preservar a sua imagem. Foi publicada, em janeiro deste ano, a nova redação da Instrução 301 da Comissão de Valores Mobiliários, que estabeleceu a obrigatoriedade de toda corretora comunicar operações suspeitas e treinar seus funcionários. O mesmo está acontecendo com as empresas de *factoring*. Acredito que o próximo alvo vai ser o mercado imobiliário.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

ConJur — O Projeto de Lei 209/03, do Senado, obriga o advogado a comunicar ao governo operações consideradas suspeitas dos seus clientes. O que o senhor acha da proposta?

Madruga — Não é bem assim. O projeto foi mal entendido. Naquilo que o advogado tem o monopólio — assessoria jurídica e representação judicial do cliente — o dever do sigilo é constitucional e nenhuma lei pode mudar isso. Mas o advogado também atua em outras áreas, bancos e consultoria, por exemplo, onde ajuda a estruturar operações para investimento no Brasil. Ele atua junto com consultores para montar uma operação societária, bancária e financeira para permitir que determinada pessoa invista no Brasil. A discussão é saber se, nessas áreas, é possível obrigar o advogado a comunicar operações suspeitas. O que me preocupa é saber como isso vai ser feito na prática, sem a Polícia olhar nos escritórios de advocacia arquivos da defesa criminal de um cliente.

ConJur — O que o senhor acha dos projetos de anistia para aqueles que mandaram direito lítico para fora sem declarar?

Madruga — Anistia é como todo remédio forte: pode curar ou pode deixar o doente em uma situação pior, depende da forma como é aplicado. Nos Estados Unidos, há estudos sobre os efeitos da anistia. A primeira conclusão a que chegaram é que, depois de toda anistia, cai o pagamento voluntário dos tributos. Outra conclusão é que a primeira anistia sempre tem efeito melhor do que a segunda. A terceira conclusão é que a anistia tem sucesso se vem casada com o endurecimento da punição, com a mensagem de que é a última chance de repatriar dinheiro e quem não fizer isso vai sofrer pena maior e mais dura. Um ponto importante na anistia é a alíquota dos tributos. Ela não pode ser menor do que a aplicada para quem pagou no dia certo.

ConJur — O que o senhor acha de anistiar também dinheiro ilícito mandado para fora?

Madruga — O que deve ser anistiado são os crimes de evasão de divisas e sonegação fiscal. Aí, permite-se a volta do dinheiro que não foi declarado, mas é lícito. Alguns países criaram um escudo para dinheiro ilícito dizendo que anistiariam o dinheiro mandado para o exterior sem olhar a sua origem. Isso pode ser útil para trazer dinheiro de volta, mas, nesse pacote, vai entrar também dinheiro sujo. Eu tenho receio dessa anistia ampla porque isso significa dizer que esse dinheiro ilícito não poderá ser alvo de investigação criminal.

ConJur — No processo de anistia, como diferenciar o dinheiro lícito do ilícito?

Madruga — Basta dizer que quem trouxer dinheiro de volta para o país não poderá ser processado nem por evasão de divisas nem por sonegação fiscal, mas poderá ser investigado por qualquer outro crime.

ConJur — O senhor é contra ou a favor da anistia?

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Madruga — A minha resposta vai depender de como a anistia é feita. Há vários fatores no país que levaram as pessoas a mandar dinheiro para o exterior sem declarar e esse dinheiro é muito bem-vindo aqui. Investir esse dinheiro no Brasil beneficia mesmo aqueles que não mandaram dinheiro para o exterior. Mas essa anistia tem de ser ponderada.

ConJur — O senhor tem idéia se o grosso do dinheiro brasileiro fora do país é de origem lícita ou ilícita?

Madruga — Ninguém tem idéia disso. Vez ou outra, ouço alguém dizendo que a ONU estima que o valor de dinheiro ilícito fora do país é de tanto. Sou consultor da ONU e não conheço nenhuma pesquisa sobre isso. Não dá para mensurar dinheiro oculto.

ConJur — É o mesmo que dizer que para cada R$ 1 declarado há R$ 1 sonegado, não é?

Madruga — Eu, como advogado habilitado, não consigo entender isso. Não há como mensurar. O que dá apenas é para achar. Claro que se tem um aumento da criminalidade, há um aumento substancial no dinheiro ilícito. Mas não dá para chutar um número.

ConJur — O senhor voltou à advocacia privada no ano passado. Por que deixou a Advocacia-Geral da União?

Madruga — Por falta de desafio. Eu sou da turma aprovada no primeiro concurso da AGU. Tirando os cargos de advogado-geral e de procurador-geral, ocupei todos os outros cargos no governo. Já fui procurador-chefe, consultor, diretor do centro de estudos, procurador-regional da União e secretário nacional de Justiça. Saí da AGU à procura de novos desafios. Dediquei 12 anos da minha carreira ao governo e acho que é o suficiente.

Date Created
13/04/2008

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.