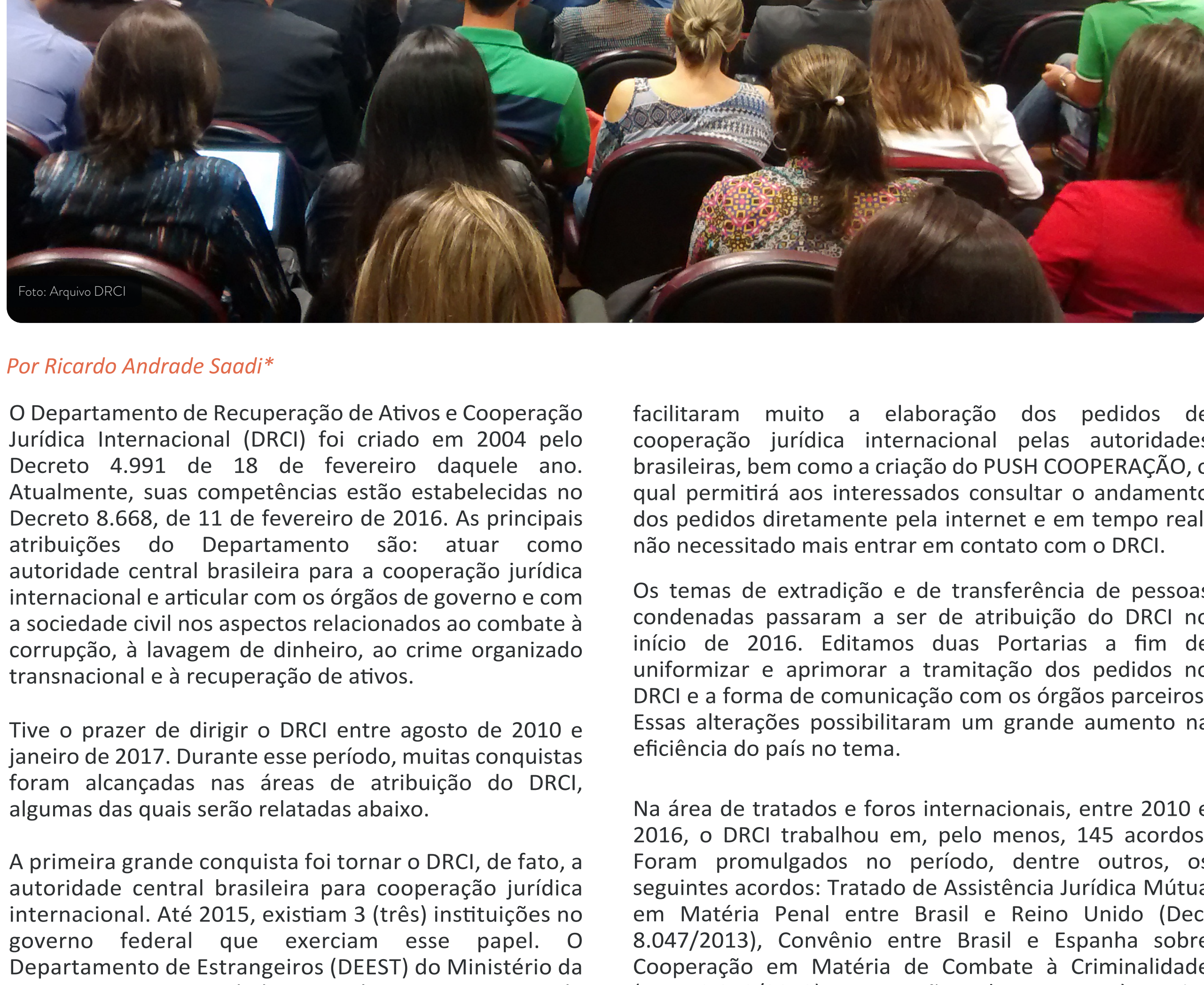


DRCI: Autoridade Central para a cooperação jurídica internacional

Consolidação e evolução do DRCI como autoridade central brasileira



Por Ricardo Andrade Saadi*

O Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) foi criado em 2004 pelo Decreto 4.991 de 18 de fevereiro daquele ano. Atualmente, suas competências estão estabelecidas no Decreto 8.668, de 11 de fevereiro de 2016. As principais atribuições do Departamento são: atuar como autoridade central brasileira para a cooperação jurídica internacional e articular com os órgãos de governo e com a sociedade civil nos aspectos relacionados ao combate à corrupção, à lavagem de dinheiro, ao crime organizado transnacional e à recuperação de ativos.

Tive o prazer de dirigir o DRCI entre agosto de 2010 e janeiro de 2017. Durante esse período, muitas conquistas foram alcançadas nas áreas de atribuição do DRCI, algumas das quais serão relatadas abaixo.

A primeira grande conquista foi tornar o DRCI, de fato, a autoridade central brasileira para cooperação jurídica internacional. Até 2015, existiam 3 (três) instituições no governo federal que exerciam esse papel. O Departamento de Estrangeiros (DEEST) do Ministério da Justiça era a autoridade central para os temas de extradição e transferência de pessoas condenadas. A Secretaria Especial de Direitos Humanos exercia as funções quando os pedidos eram relacionados ao tema sequestro internacional de menores. Todos os demais temas tinham o DRCI como autoridade central. Depois de muita luta, foi possível reunir todos os temas, inclusive aqueles que eram de atribuição do DEEST e da SEDH, no DRCI, o qual exercerá o papel de única autoridade central para a cooperação jurídica internacional no governo federal.

No campo de recuperação de ativos, até 2010, o Brasil havia repatriado apenas US\$ 2,6 milhões. Entre 2010 e 2017, esse número foi de US\$ 191,6 milhões, um acréscimo de mais de 7.000% nos valores. Além de recursos financeiros, foram repatriados nesse período obras de arte, fósseis, obras raras do acervo da Fundação Oswaldo Cruz e veículos, ativos de valor cultural e histórico inestimável. Além disso, até mesmo sete serpentes raras encontradas nos Estados Unidos da América foram repatriadas.

Outra conquista foi o grande aumento da eficiência do DRCI. Em 2009, o número total de pedidos de cooperação jurídica internacional tramitados pelo departamento foi de 3.660. Com o acréscimo constante durante os anos, em 2016, esse número subiu para 5.418 pedidos. Apesar de haver um acréscimo de quase 50% no número de procedimentos e o departamento possuir um quadro de recursos humanos bastante parecido, em 2010 o tempo médio de tramitação dos pedidos pelo departamento era de aproximadamente 45 dias. Hoje, esse prazo é de 3 dias. Um dos motivos para tal ganho de eficiência foi a troca do arcaico processo em papel para o processo digitalizado, bem como a edição da Portaria Conjunta MJC/MRE 501/2012 entre o Ministério da Justiça e o Ministério das Relações Exteriores, normatizando e conferindo o tratamento de Autoridade Central pelo DRCI à tramitação de virtualmente todas as cartas rogatórias e pedidos de auxílio direto, inclusive para os países que não possuem tratado de cooperação jurídica internacional com a República Federativa do Brasil.

Em 2010, não havia estatísticas confiáveis. Hoje, devido ao desenvolvimento de um novo sistema gerencial, é possível obter qualquer tipo de estatística, tais como o número de pedidos por países, por base legal, por medida requerida, por autoridade requerente ou requerida, dentre outros.

A fim de facilitar o trabalho das autoridades brasileiras que lidam com a cooperação jurídica internacional, algumas frentes foram desenvolvidas: capacitação, divulgação do tema e disponibilização de ferramentas operacionais.

Na capacitação, inserimos a cooperação jurídica internacional como tema obrigatório no Programa Nacional de Capacitação e Treinamento para o Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (PNLD), desenvolvemos e ampliamos o Programa Grotius Brasil, especializado no tema, bem como realizamos diversos seminários.

A divulgação do tema deu-se através da distribuição de manuais atualizados sobre a cooperação jurídica internacional nas matérias criminal e não criminal, criação e distribuição de cartilhas e folders, atualização constante do site do Ministério da Justiça e Cidadania, criação do periódico Cooperação em Pauta e criação da Revista de Cooperação Jurídica Internacional, a qual deverá ter seu primeiro número lançado no segundo semestre de 2017.

Duas ferramentas operacionais desenvolvidas foram a criação de formulários eletrônicos disponibilizados no site do Ministério da Justiça e Cidadania, os quais

facilitaram muito a elaboração dos pedidos de cooperação jurídica internacional pelas autoridades brasileiras, bem como a criação do PUSH COOPERAÇÃO, o qual permitirá aos interessados consultar o andamento dos pedidos diretamente pela internet e em tempo real, não necessitando mais entrar em contato com o DRCI.

Os temas de extradição e de transferência de pessoas condenadas passaram a ser de atribuição do DRCI no início de 2016. Editamos duas Portarias a fim de uniformizar e aprimorar a tramitação dos pedidos no DRCI e a forma de comunicação com os órgãos parceiros. Essas alterações possibilitaram um grande aumento na eficiência do país no tema.

Na área de tratados e foros internacionais, entre 2010 e 2016, o DRCI trabalhou em, pelo menos, 145 acordos. Foram promulgados no período, dentre outros, os seguintes acordos: Tratado de Assistência Jurídica Mútua em Matéria Penal entre Brasil e Reino Unido (Dec. 8.047/2013), Convênio entre Brasil e Espanha sobre Cooperação em Matéria de Combate à Criminalidade (Dec. 8.048/2013), Convenção sobre Acesso à Justiça (Dec. 8.343/2014), Convenção de Auxílio Judicial em Matéria Civil e Comercial entre Brasil e China (Dec. 8.430/2015), Tratado entre Brasil e Japão sobre a Transferência de Pessoas Condenadas (Dec. 8.718/2016), Convenção sobre a Eliminação da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros (Dec. 8.660/2016) e a Convenção de Auxílio Judiciário em Matéria Penal entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (Dec. 8.833/2016). Além disso, já foram aprovados pelo Congresso Nacional e devem entrar em vigor ainda neste ano as Convenções da Haia sobre Provas, Citações e Alimentos, bem como o Protocolo desta sobre Lei Aplicável.

O DRCI participou, ainda, da avaliação de organismos internacionais, tais como o Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento ao Terrorismo (GAFI), Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização das Nações Unidas (ONU), Organização dos Estados Americanos (OEA) e G-20. Presidimos, com êxito, reuniões do Grupo de Especialistas para o Controle da Lavagem de Dinheiro (LAVEX/OEA), da Rede de Recuperação de Ativos do GAFILAT (RRAG) e do Grupo de Cooperação Jurídica em Matéria Penal (OEA).

Outro avanço alcançado foi a intensificação das redes de cooperação internacional, tais como a Rede de Recuperação de Ativos do GAFILAT (RRAG), a Rede Ibero-Americana de Cooperação Jurídica Internacional (IberRede), a Rede da CPLP, a Rede NCSEA Connect e a StAR-Interpol. Através dessa intensificação foi possível fortalecer a comunicação e aprimorar a cooperação jurídica internacional por meio do intercâmbio rápido de informações entre os países membros das redes.

Vale destacar ainda que, a fim de atender as orientações do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e as recomendações do GAFI, foi publicada a Lei 13.170/2015 que disciplina a ação de indisponibilidade de bens, valores e direitos em posse ou propriedade e de todos os demais direitos, reais ou pessoais, de titularidade, direta ou indireta, das pessoas físicas ou jurídicas submetidas a sanções por parte do CSNU. Cabe agora ao DRCI a função de ponto focal para atuar nos aspectos relativos à referida Lei, tal como, solicitar o bloqueio de bens e ativos de indivíduos ou empresas nominados em resoluções do CSNU.

Diversos outros avanços ocorreram na área de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, tais como a reestruturação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCLCA) e da Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia para o Combate à Lavagem de Dinheiro (Rede LAB), mas esse periódico, especializado na cooperação jurídica internacional, não é o local adequado para desenvolver essas questões.

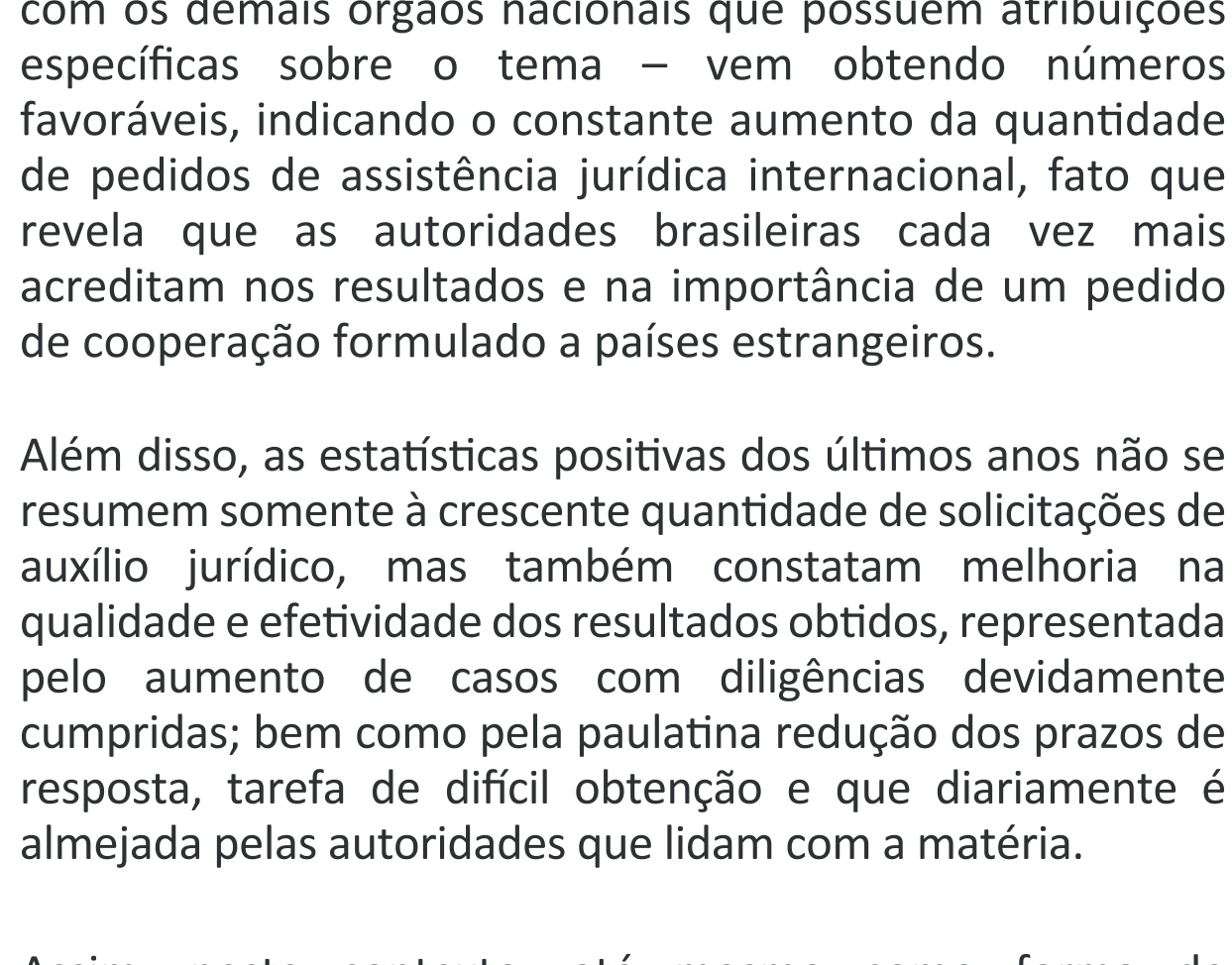
O principal desafio para a gestão que assumirá o DRCI será construir um marco legal referente à cooperação jurídica internacional. Um tema de tamanha importância não pode continuar normatizado por dispositivos em códigos, leis esparsas e pelo regulamento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), merecendo um diploma legal próprio. Para atingir esse objetivo, é importante que todos possam entender que na cooperação jurídica internacional, assim como em outros temas, deve existir atuação firme e articulada de todas as instituições envolvidas, não havendo espaço para concentração de atribuições e protagonismo de uma ou outra instituição.

Finalizando, gostaria de agradecer a todos os parceiros do DRCI com os quais tive o prazer de trabalhar durante esses 6,5 anos, bem como a todos os servidores e colaboradores do Departamento, sem os quais não seria possível evoluirmos tão fortemente como fizemos.

* Ricardo Andrade Saadi possui graduação em Direito e Economia e é Mestre e Doutor em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, de São Paulo. Delegado de Polícia Federal, desde 2002, exerceu o cargo de diretor do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional da Secretaria Nacional de Justiça e Cidadania do Ministério da Justiça e Cidadania, durante o período de agosto de 2010 a janeiro de 2017.

Cooperação Penal

O incremento da cooperação jurídica internacional em matéria penal: dados estatísticos do ano de 2016



O fenômeno da criminalidade transnacional aliada a algumas características da sociedade contemporânea representadas especialmente pelas facilidades de trânsito de pessoas e de remessas internacionais de valores, aumento do comércio exterior, disseminação do uso da internet para finalidades diversas, dentre outras, acarreta a obrigação de que a comunidade internacional e cada país em particular se estruture coordenadamente para a prevenção e repressão aos ilícitos, sendo a cooperação jurídica internacional em matéria penal uma das principais ferramentas para o alcance de tal objetivo.

Pode-se afirmar, sem dúvida alguma, que o Brasil está atento a essa realidade internacional e vem mostrando constante aperfeiçoamento nos mecanismos e nos procedimentos de cooperação jurídica e recuperação de ativos no exterior adotados pelas autoridades brasileiras, colocando-se inclusive em posição de destaque e visibilidade internacional sobre o assunto.

Esta afirmação pode ser aferida e demonstrada objetivamente pelos resultados obtidos no âmbito da cooperação jurídica internacional em matéria penal ao final de cada ano, cujas estatísticas revelam que, especialmente desde o ano de 2010, o Ministério da Justiça e Cidadania – em coordenação com Autoridades Centrais estrangeiras e com os demais órgãos nacionais que possuem atribuições específicas sobre o tema – vem obtendo números favoráveis, indicando o constante aumento da quantidade de pedidos de assistência jurídica internacional, fato que revela que as autoridades brasileiras cada vez mais acreditam nos resultados e na importância de um pedido de cooperação formulado a países estrangeiros.

Além disso, as estatísticas positivas dos últimos anos não se resumem somente à crescente quantidade de solicitações de auxílio jurídico, mas também constata-se melhoria na qualidade e efetividade dos resultados obtidos, representada pelo aumento de casos com diligências devidamente cumpridas; bem como pela paulatina redução dos prazos de resposta, tarefa de difícil obtenção e que diariamente é almejada pelas autoridades que lidam com a matéria.

Assim, neste contexto, até mesmo como forma de prestação de contas à sociedade, considerando ser esta edição do 2017, torna-se oportuno apresentar alguns números finais do ano de 2016 aos leitores que de uma forma ou de outra atuam ou se interessam pelo tema, analisados e compilados pela Coordenação-Geral de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional em Matéria Penal (CGRA) do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI).

Dentro da estrutura do DRCI/SNJ/MJC, cumpre à CGRA exercer a função de Autoridade Central para tramitação de pedidos ativos e passivos de cooperação jurídica internacional em matéria penal e recuperação de ativos ilícitos para a quase totalidade dos acordos internacionais em vigor que tratam do assunto e para todos os pedidos tramitados por reciprocidade, sejam eles por meio de auxílio direto ou de cartas rogatórias.

Atualmente, o DRCI/SNJ/C está desenvolvendo, por meio do DRCI/SNJ/C, Ponto Focal brasileiro designado pelo Itamaraty sucessivamente para o desenvolvimento do Sispout e para o seu Projeto Piloto, havia participado até aqui de aproximadamente 80 reuniões, todas por videoconferência, para a definição das características e até das telas do sistema, além da realização de testes de conectividade e demais providências para desenvolvimento, instalação e bom funcionamento da transmissão eletrônica, criptografada e segura dos pedidos. Esta foi a primeira ocasião em que foi necessária a participação em Reunião presencial sobre o assunto.

Para que o Sistema possa ser utilizado, os próximos passos são a ratificação da Convenção e a sua promulgação por meio de Decreto Presidencial, de modo a que entre em vigor no Brasil.

Outras iniciativas representam avanços na tramitação eletrônica de pedidos de cooperação jurídica internacional. No âmbito das negociações e das práticas bilaterais, regionais e multilaterais, o Brasil tem apresentado propostas de ajustes de ordem prática e, quando necessário, de tratados que permitam a transmissão

No desempenho de suas atribuições regimentais, a CGRA instrui, orienta e coordena a execução de pedidos ativos e passivos de cooperação jurídica internacional, sendo envidados diuturnamente os melhores esforços para que surtam efeitos solicitações de assistência jurídica em matéria criminal, que podem ter por objeto a citação de alguém fora do país ou até a obtenção de quebras de sigilo bancário, bloqueios e confiscos de ativos de origem ilícita mantidos no exterior.

Para todos esses pedidos, no ano de 2016 o prazo médio de análise e tramitação na CGRA foi mantido melhorado ainda mais, ficando em menos de 3 dias corridos, sem prejuízo de diversos casos de natureza urgente terem recebido andamento no mesmo dia. Tal informação é de especial importância, pois colabora com o aumento da confiança das autoridades que elaboram os pedidos e encaminham ao DRCI, servindo como dado objetivo que demonstra que a Autoridade Central atualmente não representa um gargalo na cooperação, revelando que na verdade vem cumprindo a missão de ser um facilitador no trâmite dos pedidos.

Ademais, em 2016, foram analisados e tramitados 1.912 pedidos ativos e passivos de cooperação jurídica internacional em matéria penal, sendo que muitos deles compreendem mais de uma diligência, não sendo raro o recebimento de pedidos com mais de uma dezena de diligências a serem cumpridas. Tal número superou a quantidade de pedidos do ano anterior em mais de 25%, confirmando a escalada na quantidade de pedidos de cooperação desde 2010, quando o número era menor do que 1.100 pedidos.

De todos os casos de cooperação que se iniciaram no ano que passou, cerca de 65% são pedidos ativos feitos por autoridades brasileiras e destinadas ao exterior e 35% são pedidos passivos recebidos de autoridades estrangeiras. Em 2016, percebeu-se um aumento considerável da percentagem de pedidos passivos, causado em grande parte pela alta quantidade de pedidos oriundos de Portugal, os quais passaram a ser tramitados pelo DRCI, em virtude da designação do Departamento para atuar como Autoridade Central, como regra, nos casos baseados na Convenção de Auxílio Judiciário em Matéria Penal entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP, publicada em 2016.

Ademais, cerca de 66% das solicitações brasileiras foram efetivamente cumpridas no exterior, com resultados positivos; ao passo que aproximadamente 79% das solicitações estrangeiras foram atendidas pelas autoridades nacionais. Esse alto índice de cumprimento em pedidos passivos pode servir de exemplo e colaborar com que os países se esforcem em atender os pedidos brasileiros, ainda mais considerando e isso cresce em importância na medida em que o Brasil continua sendo muito mais demandante que demandado.

Ainda, em 2016, os dez países mais demandados pelo Brasil em questões de cooperação jurídica em matéria penal, na ordem, foram: Uruguai, Paraguai, Estados Unidos da América, Argentina, Bolívia, Itália, Espanha, Suíça, Peru e França. De outro lado, os dez países que mais solicitaram diligências ao Brasil foram: Portugal, Peru, Suíça, Espanha, Holanda, Itália, Argentina, França, Alemanha e Colômbia.

Outro dado interessante é que aproximadamente 92% dos pedidos foram tramitados com base em acordos multilaterais ou bilaterais sobre assistência jurídica em matéria penal ratificados e em vigor no Brasil, sendo que 8% foram feitos com base no princípio da reciprocidade, com relevante atuação do Ministério das Relações Exteriores, por não haver acordo que amparasse tais pedidos nos casos concretos.

A atuação do DRCI/SNJ/MJC como Autoridade Central, exercida atualmente com todos os países do globo, permite ainda realizar o levantamento de uma série de outras estatísticas que podem contribuir para diagnosticar a atuação do Brasil na cooperação jurídica internacional, identificando os pontos positivos e aqueles que ainda precisam ser melhorados, bem como colaborar com a resolução de eventuais dificuldades que possam aparecer com determinados países sobre o assunto.

Durante a Reunião nos Países Baixos, foram feitos também contatos com a Autoridade Central de Portugal para viabilizar a tramitação eletrônica de pedidos com base nas Convenções da Haia sobre Provas e sobre Citação, tratados cuja vigência no Brasil se prevê para breve.

No âmbito multilateral, há negociações em andamento na Rede Ibero-Americana de Cooperação Jurídica Internacional - IberRede para ampliar o espectro de pedidos que tramitam pela via eletrônica. Hoje, embora seja possível cooperar por meio do Sistema da Rede, denominado Iber@, bem como por e-mail ou até por Whatsapp, o espectro de medidas e o número de pedidos tramitados desta forma ainda é menor do que o desejável.

Além disso, estão sendo feitos esforços com vistas a ampliar a tramitação eletrônica junto a outras autoridades centrais para as convenções da Haia sobre Provas, Citação e Acesso Internacional à Justiça.

Por fim, merece destaque a tramitação eletrônica no âmbito doméstico, com a utilização do Sistema Eletrônico de Informações - SEI no Poder Executivo e da recém-criada Rede Privada Virtual para o intercâmbio eletrônico de pedidos de cooperação jurídica entre o DRCI/SNJ/C e a Procuradoria-Geral da República.

Assim, o Grupo dos 20 destaca-se por não ser um foro hermético e de matéria única, possibilitando a expansão de seus debates para diversos assuntos, a partir da ótica econômica. Tendo em vista as ações e resoluções das Nações Unidas ou outros foros, o G20 incorpora as medidas positivas adotadas por outros grupos, de forma a criar um ambiente atualizado, conectado e consciente das constantes avanços da cooperação jurídica internacional.

A estimativa para 2017 é o aumento de articulação com as nossas congêneres ao redor do mundo responsáveis pela matéria, com uma abordagem mais estratégica de acordo com os dados coletados ao longo de 2016, tendo por finalidade um aumento significativo das demandas, tanto ativas quanto passivas, visando coibir a criminalidade transnacional.

Conforme demonstrado nos dados estatísticos, os foragidos brasileiros tendem a buscar refúgio nos países fronteiriços. Atento a esta tendência, a CETPC procurou estreitar os laços com as autoridades centrais em matéria de extradição dos países sul-americanos, a fim de aumentar o número de efetivações dos pedidos.

Outra medida adotada pela CETPC foi trabalhar juntamente com a Coordenação de Tratados e Foros do DRCI visando intensificar negociações de tratados de extradição. Atualmente o Brasil é signatário de 6 tratados multilaterais, 28 tratados bilaterais e um número significativo de acordos segue em fase de negociação.

A estimativa para 2017 é o aumento de articulação com as nossas congêneres ao redor do mundo responsáveis pela matéria, com uma abordagem mais estratégica de acordo com os dados coletados ao longo de 2016, tendo por finalidade um aumento significativo das demandas, tanto ativas quanto passivas, visando coibir a criminalidade transnacional.

Assim, o Grupo dos 20 destaca-se por não ser um foro hermético e de matéria única, possibilitando a expansão de seus debates para diversos assuntos, a partir da ótica econômica. Tendo em vista as ações e resoluções das Nações Unidas ou outros foros, o G20 incorpora as medidas positivas adotadas por outros grupos, de forma a criar um ambiente atualizado, conectado e consciente das constantes avanços da cooperação jurídica internacional.

Nesse escopo, a agenda do Grupo Anticorrupção cobre diversos temas, desde o impacto da corrupção no crescimento econômico mundial – no caso específico do Brasil, por exemplo, a corrupção reduz anualmente cerca de 2,5% do PIB – até medidas dentro o suborno internacional, de combate à lavagem de dinheiro e de aprimoramento da recuperação de ativos oriundos da prática de corrupção.

Ademais, a atuação prática do Grupo de Trabalho se dá por meio da adoção voluntária de medidas de transparência e inclusão, bem como da coadunação com as recomendações expressas pelo G20. Em suas resoluções, o Grupo dialoga com o Mecanismo de Revisão da Implementação da Convenção de Mérida (UNCAC), mas também com outros foros de combate à corrupção. Dentre eles, é válido destacar a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e seu papel na entrada em vigor da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), expresso pelo artigo 2º da Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais.

Assim, o Grupo dos 20 destaca-se por não ser um foro hermético e de matéria única, possibilitando a expansão de seus debates para diversos assuntos, a partir da ótica econômica. Tendo em vista as ações e resoluções das Nações Unidas ou outros foros, o G20 incorpora as medidas positivas adotadas por outros grupos, de forma a criar um ambiente atualizado, conectado e consciente das constantes avanços da cooperação jurídica internacional.