

Artigo

Confisco civil, recuperação de ativos e efetividade antilavagem no Brasil

Civil forfeiture, asset recovery and anti-money laundering effectiveness in Brazil

Ana Arcoverde Viana Coelho Peres¹

¹Graduada em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa, João Pessoa, Paraíba. ORCID: 0000-0002-8344-5536.
E-mail: anarcoverde@gmail.com.

Submetido em: 02/10/2025, revisado em: 05/10/2025 e aceito para publicação em: 18/10/2025.

RESUMO: O artigo enfrenta o problema da insuficiência das respostas penais tradicionais para desarticular o financiamento do crime de lavagem de capitais, problematizando o equilíbrio entre eficiência repressiva e garantias do Estado de Direito diante de medidas patrimoniais como recuperação de ativos, confisco civil sem condenação, inversão do ônus da prova e autonomia procedimental. O objetivo é analisar criticamente desafios e perspectivas do arranjo jurídico-institucional brasileiro, avaliando coerência normativa, impactos sobre direitos fundamentais e lições da experiência comparada para o aperfeiçoamento da recuperação de ativos. A metodologia é dedutiva, com técnicas documentais e bibliográficas, partindo de marcos constitucionais e legais para examinar doutrina, jurisprudência e práticas administrativas nacionais e estrangeiras, incluindo iniciativas como SNBA e SINAD, além de instrumentos de sequestro, administração e alienação antecipada. Como resultados, identificam-se avanços regulatórios e organizacionais, mas também baixa conversão de investigações em condenações e recuperação efetiva de bens, gargalos de gestão e controvérsias sobre a ação civil de extinção de domínio e a calibragem da inversão do ônus da prova. Conclui-se ser necessário reconfigurar a governança patrimonial com padronização operacional, critérios probatórios robustos, proporcionalidade, contraditório e destinação eficiente, alinhando eficácia antilavagem à proteção de direitos.

Palavras-chave: Proporcionalidade; Ônus da Prova; SNBA; Comparação Internacional; Alienação Antecipada.

ABSTRACT: The article addresses the problem of the insufficiency of traditional criminal responses to dismantle the financing of the crime of money laundering, problematizing the balance between repressive efficiency and guarantees of the rule of law in the face of patrimonial measures such as asset recovery, civil forfeiture without conviction, reversal of the burden of proof and procedural autonomy. The objective is to critically analyze challenges and perspectives of the Brazilian legal-institutional arrangement, evaluating normative coherence, impacts on fundamental rights and lessons from comparative experience for the improvement of asset recovery. The methodology is deductive, with documentary and bibliographic techniques, starting from constitutional and legal frameworks to examine national and foreign doctrine, jurisprudence and administrative practices, including initiatives such as SNBA and SINAD, as well as instruments of sequestration, administration and early disposal. As a result, regulatory and organizational advances are identified, but also low conversion of investigations into convictions and effective recovery of assets, management bottlenecks and controversies about the civil action for extinction of domain and the calibration of the reversal of the burden of proof. It is concluded that it is necessary to reconfigure asset governance with operational standardization, robust evidentiary criteria, proportionality, adversarial and efficient destination, aligning anti-laundering effectiveness with the protection of rights.

Keywords: Proportionality; Burden of Proof; SNBA; International Comparison; Early Disposal.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A lavagem de capitais permanece como desafio estrutural para a efetividade do sistema de justiça, pois as respostas penais tradicionais se mostram necessárias, porém insuficientes, exigindo mecanismos que atinjam o núcleo financeiro do crime e desarticulem o seu autofinanciamento. No Brasil, apesar de avanços normativos, institucionais e operacionais, persistem entraves como a baixa taxa de condenações e a dificuldade de converter investigações em recuperação de ativos com efetividade e segurança jurídica.

Nesse contexto, a problemática central reside no equilíbrio entre eficiência repressiva e garantias do Estado de Direito, especialmente diante de instrumentos como a recuperação de ativos, o confisco civil não baseado em condenação, a inversão do ônus da prova em hipóteses específicas e a autonomia de procedimentos patrimoniais em relação ao processo penal, temas que suscitam intensos debates constitucionais e processuais. A experiência

comparada — com arranjos diversos em países como Colômbia, Estados Unidos, Itália, Costa Rica e Cuba — evidencia caminhos possíveis e riscos institucionais, enquanto a trajetória nacional, com iniciativas como o SNBA e o SINAD, revela ganhos de organização, mas também gargalos de gestão, destinação e alienação antecipada de bens.

O objetivo do artigo é analisar criticamente os desafios e as perspectivas do combate à lavagem de capitais no Brasil, com ênfase na recuperação de ativos ilícitos e na arquitetura jurídico-institucional que sustenta medidas como sequestro, administração, alienação antecipada e eventual extinção de domínio em sede civil. Busca-se avaliar a coerência normativa, os impactos sobre garantias fundamentais, a experiência jurisprudencial e os resultados práticos, bem como mapear lições da comparação internacional para o aperfeiçoamento do desenho regulatório e das rotinas de implementação.

A metodologia adotada é de abordagem dedutiva, partindo dos marcos constitucionais e legais aplicáveis

(incluindo as normas especiais antilavagem e os mecanismos de gestão e destinação de bens), para examinar, por técnicas documentais e bibliográficas, a doutrina, a jurisprudência e documentos institucionais pertinentes, articulando-os com estudos e práticas de recuperação de ativos no Brasil e no exterior. O percurso analítico inclui: (i) conceituação e fundamentos da recuperação de ativos; (ii) análise de instrumentos e experiências estrangeiras; (iii) exame das iniciativas nacionais de cadastro, administração e alienação; e (iv) discussão de propostas normativas como a ação civil de extinção de domínio, com atenção a critérios de proporcionalidade, devido processo e função social da propriedade.

2 MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO DE ATIVOS ILÍCITOS

2.1 CONCEITO

Recuperação de ativos, então, é um termo usado para descrever os esforços dos governos para repatriar os lucros do crime escondidos em jurisdições estrangeiras. Estes ativos podem incluir dinheiro em contas bancárias, imóveis, veículos, artes e artefatos, e metais preciosos.

Então, podemos defini-la, sinteticamente, como o conjunto das atividades estatais destinadas à retomada, por parte de um Estado, de todos os bens, direitos e valores provenientes do crime de lavagem de capitais, por meio do confisco, isto é, perdimento em favor do Estado, ou repatriação, quando os bens estiverem em outros países.

Com a experiência, os governos dos mais variados países aprenderam que a pena privativa de liberdade é necessária, mas insuficiente para combater o delito de lavagem de capitais. Foi nesse cenário que surgiu a figura de ações civis para recuperar bens obtidos ilícitamente.

Embora relativamente poucas jurisdições propiciem a cassação civil de bens, há a tendência de haver um aumento na introdução desse instituto nas legislações dos mais variados países, para permitir um processo civil autônomo para recuperar o produto do crime. Alguns exemplos incluem Austrália, algumas províncias do Canadá, México, Costa Rica, Estados Unidos, Colômbia, Cuba, Irlanda, Itália, Eslovênia, África do Sul e Reino Unido.

A tendência civil de cassação foi motivada pela tendência de grupos criminosos organizados em usar seus recursos para se distanciar da atividade criminosa e para ocultar a origem ilícita dos seus ativos.

Quando é difícil obter a condenação de tais indivíduos, essas receitas provenientes do crime estão muitas vezes efetivamente fora do alcance da lei, e os criminosos são capazes de desfrutar em paz os ganhos obtidos de maneira ilegal. Esta situação prejudica a confiança do público e funciona em detrimento do objetivo geral do direito penal, que deve ser uma punição justa e proporcional ao infrator. Desse modo, nada mais justo que se o criminoso pratica determinados crimes visando o lucro, que esse lucro lhe seja retirado como punição e, diga-se de passagem, punição assaz eficaz.

A cassação baseada não em condenação, mas em processo civil autônomo, permite aos Estados recuperar

bens ilegalmente obtidos por um criminoso a partir de uma ação direta contra a sua propriedade, sem a exigência de uma condenação penal.

Todavia, o Estado ainda terá de provar, respeitando os limites do Estado Democrático de Direito encorpado em princípios tais como o contraditório e a ampla defesa, que os bens são produtos do crime, apesar de algumas legislações inverterem o ônus da prova, obrigando os proprietários dos bens a provar sua origem lícita.

2.2 IMPORTÂNCIA

Nem sempre é possível processar os infratores. Às vezes, pode até ser por motivos imprevisíveis, tais como quando o culpado é falecido ou está foragido. No entanto, em alguns casos é possível identificar os bens que são produtos do crime. Consequentemente, uma resposta estratégica que depende de medidas alternativas tem sido desenvolvida, e é aí em que está inserido o contexto moderno de recuperação de ativos financeiros ilícitos.

Apenas para se ter uma ideia da dimensão do problema enfrentado mundialmente e antevermos o quanto se está lidando com um problema de proporções homéricas e atingindo o interesse de pessoas poderosas, informamos que um relatório de 2005, feito pela Commission for Africa nos reporta que “bens africanos equivalentes a mais da metade da dívida externa do continente são mantidos em contas bancárias em outros países”. Esse é um dado muito preocupante que reforça a necessidade e a urgência de se combater e recuperar dinheiro ilícito.

Esse é um dinheiro que pode ser livremente utilizado por aqueles que cometeram as mais diversas atrocidades nos países africanos, isto é, financiaram grupos armados para desestabilizar nações, que culminaram em genocídios, retiraram diamante e outras pedras preciosas, prejudicando e usurpando riqueza de países já paupérrimos, entre outras ilicitudes.

Os agentes de uma operação criminosa geralmente são facilmente substituídos, e, desse modo, surge a necessidade de se combater esse crime com outros mecanismos e, o que tem se mostrado mais eficiente é a recuperação de ativos, que impede o autofinanciamento de atividades de organizações criminosas e desestrutura-as efetivamente.

Nesse sentido, é imprescindível colar os ensinamentos de Scartezzini, segundo o qual:

Afastar o chefe de uma organização criminosa não a destrói, pois outro, seu lugar-tenente, certamente o substituirá e passará a dirigi-la. Entretanto, se a atingirmos em sua parte mais sensível, a financeira, poderemos enfraquecê-la substancialmente ou até mesmo destruí-la. Para atacar o poder financeiro da criminalidade organizada é imprescindível uma eficaz e enérgica colaboração nacional e internacional na identificação de fundos patrimoniais ilegais, no confisco desses bens e na adequação das legislações dos países soberanos sobre essa criminalidade, partindo dos princípios estabelecidos e aprovados nas convenções internacionais.

Dessa maneira, observa-se que a parte mais sensível, aquela mais suscetível a sucumbir perante a atividade estatal repressiva é a financeira, responsável por financiar a atividade criminosa em si.

Então, como qualquer empresa, retirando-se a capacidade dela financiar suas atividades ela morre. É exatamente o tipo de mentalidade que se deve ter ao enfrentar organizações criminosas, sufocá-las para que elas não mais podem exercer seu vil desiderato, que culmina em levar violência, terror e medo para a sociedade.

2.3 DA CONVENIÊNCIA E NECESSIDADE DO CONFISCO CIVIL DE BENS

O confisco civil de bens é conveniente e necessário em vários casos e, a seguir mencionaremos alguns.

2.3.1 O réu é falecido

Uma vez que os direitos penal e processual penal tradicionais centram-se na responsabilidade pessoal, uma da forma habitual para recuperar o produto do crime tem sido a ação *in persona*, isto é, contra a pessoa. Quando uma pessoa morre e, portanto, a possibilidade de processá-la é extinta, tradicionalmente, isto significa que os bens obtidos ilegalmente não podem ser recuperados. Como as ações *in rem* vão diretamente contra os próprios ativos, ou seja, diretamente contra a “coisa”, este é o remédio perfeito em tais casos.

2.3.2 O réu foi absolvido no processo penal, mas o confisco não foi possível

Uma cassação não baseada em condenação criminal permite a recuperação do produto do crime. Isto não deve ser visto ou entendido como uma tentativa de “re-litigar” um processo, já que este processo não é utilizado para estabelecer a culpabilidade ou responsabilidade de uma pessoa, mas a origem dos próprios bens.

2.3.3 Réu encontra-se fora do alcance da jurisdição

Existem também casos em que o réu não pode ser encontrado dentro da jurisdição, porque ele fugiu, porque ele já está preso no exterior ou por quaisquer outras razões. Aqui também prevalece a máxima de que a ação será contra o bem, e este é facilmente encontrado, não podendo esconder-se, como o seu proprietário.

2.3.4 O proprietário dos ativos é incerto

À lavagem de dinheiro geralmente segue o cometimento de um crime econômico, conforme dito anteriormente, como forma de dissimular a origem dos bens. Se o processo de lavagem de dinheiro foi eficaz, e dada a profissionalização dos lavadores, tem sido, até mesmo a posse do pode ser difícil de provar. Nestes casos, o sequestro e posterior recuperação tornam-se de especial importância.

2.3.5 O prazo de prescrição impede que o delito sequer seja investigado

Nesses casos, esse tipo de ação é fundamental, pois, como o processo será em face da coisa, não haverá a incidência da prescrição e, como o bem foi obtido ilicitamente, também não há que se falar em direito adquirido.

2.4 A EXPERIÊNCIA E OS INSTRUMENTOS ADOTADOS POR OUTROS PAÍSES

Conforme já foi dito, alguns países já largaram nessa direção, nos apresentados diversas particularidades que podem, ou não, ser utilizadas quando da criação de nossa legislação pertinente, além dessas experiências serem de fundamental importância para o nosso estudo.

2.4.1 Colômbia

Nesse país, as autoridades locais enfrentam dois graves problemas, o tráfico de drogas e a quantidade exorbitante de seqüestros, que tem diminuído sensivelmente nos últimos anos, dado o enfraquecimento das Forças Revolucionárias Colombianas – Farc’s, mas permanece como entrave ao desenvolvimento.

Há ainda, quanto ao problema do tráfico de drogas, a existência dos cartéis, os quais podem ser destacados como “pais” das mais importantes organizações criminosas do nosso país, o Primeiro Comando da Capital – PCC, de São Paulo e Comando Vermelho, baseado na capital fluminense, Rio de Janeiro, e tal como aqui, disseminam violência e amealham riqueza infinitamente superior à alcançada pelo país e pelo exercício de atividades lícitas, reguladas pelo Estado Democrático de Direito.

Lá, um processo de extinção de domínio se inicia e termina num prazo aproximado de seis meses a um ano. O ônus da prova é da Procuradoria ou da Fiscalização, aqui seria o equivalente ao Ministério Público, Advocacia Geral da União e até Ministério da Fazenda. Todavia, há determinada “flexibilização da prova”.

Ainda, só há duas instâncias para eventual reapreciação do processo e da sentença e esse processo recebe um tratamento diferenciado no que tange à celeridade, o que nos parece ser de veras correto e mais, imprescindível, dada a rápida depreciação de alguns bens pelo decurso de tempo e o prejuízo do próprio Estado caso o processo se arraste por vários anos.

2.4.2 Cuba

Esse é um país que está governado por uma ditadura e, em tese, suas ações judiciais não deveriam servir de parâmetro para um Estado Democrático de Direito, como o Brasil.

Entretanto, para nosso estudo, é interessante analisar como funciona a ação de perdimento de bens naquele país.

Lá, caso haja fundada suspeita de que determinados bens foram adquiridos ilicitamente, ou com

recursos ilícitos, há, imediatamente, a instauração de um contencioso administrativo. E, nisto, é interessante notar que se assemelha ao modelo norte-americano, principal nação opositora a Cuba, e aonde há o perdimento administrativo de bens.

Esse contencioso administrativo dura aproximadamente trinta dias e, caso o suspeito não comprove a licitude dos bens, numa clara inversão do ônus da prova, haverá a imediata extinção do domínio em favor do Estado, não comportando recurso dessa decisão.

Nesse país os maiores problemas e, via de regra, as maiores fortunas são decorrente do tráfico de drogas, de pessoas e de armas. E, na visão do Estado cubano, os bens devem ser, e são, repassados ao ministério mais ligado ao fato ilícito.

Após a extinção dos bens e seu posterior repasse ao ministério ou órgão beneficiado, aquele era proprietário do bem perdido pode apresentar eventual “recurso” ao Ministro ou representante do órgão beneficiado e, dessa decisão, não há mais como pretender qualquer outra forma de revisão.

A nosso ver, esse modelo é muito arbitrário, haja vista sua curta duração, que pode prejudicar sobremaneira o contraditório e a ampla defesa, a ofensa ao princípio do duplo grau de jurisdição, presente no nosso ordenamento jurídico.

É deveras temerário que aqui se adote esse tipo de modelo, focado no contencioso administrativo, sendo preferível, a adoção de modelo em que seja imprescindível a ação judicial, mas que haja uma particular atenção ao princípio da duração razoável do processo.

2.4.3 Itália

Na Itália, as autoridades vêm lidando, desde muito tempo com a criminalidade organizada, representada pela “Máfia”.

Todavia, há de se destacar que não existe uma única “máfia”, isto é, uma única estrutura criminal, tratam-se de vários grupos organizados, cada um com sua área de atuação, tais como tráfico de drogas, de pessoas, de órgãos, desvio de dinheiro de obras públicas, terrorismo, etc. E, espalhados pelas diversas regiões do país.

Lá, incumbe ao órgão acusador o ônus da prova, isto é, o próprio órgão acusador deve oferecer substrato que sustente a ilicitude do bem. Entretanto, há uma certa flexibilização, especialmente quando os bens são adquiridos com recursos oriundos do exterior. Tal “flexibilização” é justificada pela maior dificuldade em provar a origem dos recursos ilícitos, mas é imprescindível que haja, ao menos, fortes indícios.

2.4.4 Costa Rica

Esse é o país estudado onde se verifica com maior veemência a inversão do ônus da prova, que lá é a regra para esse tipo de procedimento.

Na Costa Rica, quando se verifica que determinado cidadão tem muitos bens em seu nome ou faz movimentações financeiras incompatíveis com a sua realidade, é instaurado um processo que tem como objeto aqueles bens.

Caso o sujeito não comprove lastro patrimonial que sustente aqueles bens ou justifique aquela movimentação financeira, ocorre a extinção do domínio em favor do Estado costarriquenho.

Trata-se de um sistema, a nosso ver, tal como o cubano, muito arbitrário, embora menos que o da ilha de Fidel Castro.

Apesar do nosso estudo defender a inversão do ônus, como se verá adiante, ela deve ser precedida de uma investigação séria efetuada pelos órgãos competentes, que dará legitimidade à propositura da ação e mais, a inversão do ônus deve ter um caráter residual, ou seja, alcançar apenas aqueles fatos de que o poder público não possua os meios necessários a provar com indubitável certeza a veracidade das informações constatadas em uma investigação preliminar.

2.4.5 Estados Unidos

Os Estados Unidos possuem uma das legislações mais avançadas do mundo em relação ao combate a este tipo de crime, não só por ser a maior potência mundial, mas porque viram que para combater o terrorismo, que realizou sua atuação de maior potencial ofensivo no coração financeiro das Américas atacando as torres gêmeas *World Trade Center* no fatídico 11 de setembro de 2001, a melhor solução é perseguir os bens dos criminosos, asfixiando seu braço financeiro, impossibilitando o sustento econômico de suas atividades.

As ações de confisco civis são direcionadas para a coisa, sendo portanto, uma ação real contra o patrimônio que esteja sendo usado para fins ilícitos ou tenha sido obtido por meios ilícitos. Há uma clara separação e independência entre a ação civil e a ação criminal, destinada a apurar a responsabilidade do infrator.

Existem dois tipos de processos utilizados para o confisco civil: administrativo e judicial.

Os processos administrativos são realizados pela agência de apreensão, enquanto os processos judiciais são conduzidos em um tribunal, perante juiz competente.

O valor e o tipo de bens apreendidos e se ou não a cassação é contestada determinam o processo utilizado. Em geral, se os bens apreendidos são avaliados em US\$500.000 (quinhentos mil dólares) ou menos, pode ser instaurado procedimento administrativo civil, todavia, bens imóveis não podem ser executados no âmbito de processos administrativos, bem como processos em que a cassação é contestada pelo proprietário. Caso os bens apreendidos ultrapassem US\$500.000 (quinhentos mil dólares), em regra é utilizado o procedimento judicial, mas dinheiro em espécie pode ser executado por via administrativa.

Esse sistema é bem interesse e merece ser estudado por nossas autoridades por prever não só procedimento judicial, mas também um procedimento administrativo para o perdimento de bens.

Penso que seria plenamente possível aplicar no Brasil a previsão de perdimento administrativo de bens que alcancem até R\$100.000,00 (cem mil reais), o que incluiria a maioria dos bens que servem ao tráfico, como carros e motos, desde que garantida a possibilidade de revisão no Poder Judiciário caso o interessado assim o requeira.

2.5 CADASTRO NACIONAL DE BENS

Havia no Brasil uma extrema desorganização no que tange à recuperação de ativos, apenas para ilustrar essa situação caótica, não se sabia exatamente a quantidade de ativos recuperados desde a entrada em vigor da Lei 9.613/98, e, como em qualquer iniciativa, não há como ser eficaz sem organização e sem que saiba com o que se está lidando.

A situação começou a mudar quando começou a vigorar a Resolução do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, nº 63, de 16 de dezembro de 2008, que instituiu o Sistema Nacional de Bens Apreendidos – SNBA. Esse sistema, desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça, em parceria com o Conselho da Justiça Federal, a Polícia Federal e o Departamento de Recuperação de Ativos do Ministério da Justiça – DRCI, em cumprimento de uma meta da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, segundo o seu próprio manual:

É uma ferramenta eletrônica que consolida, em um único banco de dados, as informações sobre os bens apreendidos em procedimentos criminais em todo o território nacional, permitindo um melhor controle dos processos e bens pelos órgãos judiciais.

Iniciativa semelhante, igualmente merecedora de destaque, apesar de estar centrada apenas no tráfico de entorpecentes, é a criação do Cadastro Nacional de Apreensão de Drogas e Bens Relacionados – SINAD, o qual foi apresentado pelo Ministério da Justiça em Brasília em julho de 2010, apesar de estar previsto na Lei nº 11.343/06, como componente do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad), que estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas.

Este sistema abarcará inicialmente apenas quinze estados e fornecerá informações sobre drogas apreendidas nas operações das polícias, além de bens envolvidos no tráfico de drogas, como veículos, armas, imóveis, embarcações e aeronaves.

O grande mérito desses sistemas, especialmente o SNBA, que é mais antigo, é a unificação do banco de dados, de acordo com a Resolução do CNJ, os mais variados órgãos do Poder Judiciário devem alimentar o sistema, que funciona eletronicamente no site do próprio Conselho, indicando, inclusive, o valor estimado ou apurado do bem. Dessa maneira, pode-se encarar o problema com maior ciência do seu tamanho, e valor, além de facilitar a administração dos bens, seja pelo próprio Judiciário, ou por pessoas por ele designadas.

2.6 ADMINISTRAÇÃO DE BENS E ALIENAÇÃO ANTECIPADA

Todas as medidas destinadas a assegurar o eficaz cumprimento de uma medida judicial criminal, ainda que futura, tais como apreensão, seqüestro e bloqueio de bens,

geram a necessidade de um tratamento apropriado para esses bens, para que eles não se deteriorem nem percam seu valor ou rendimentos, o que implicaria em prejuízo da União em caso de sentença condenatória ou prejuízo do acusado caso sobrevenha sentença absolutória.

Conforme foi asseverado anteriormente, apesar dessas medidas assecuratórias não serem de todo novas, até o final de 2008 não existia nenhum mecanismo que possibilitasse, com exatidão, sequer inventariar todos os bens objeto dessas medidas, o que, via de consequência, prejudica a administração desses mesmos bens.

A necessidade de uma boa administração dos bens apreendidos sempre foi vista como algo simples e que não merecedora de maiores atenções, haja vista que, historicamente, a visão que se tinha de administração de bens apreendidos era de um galpão abarrotado de coisas de pouco ou nenhum valor.

Essa realidade começou a mudar drasticamente quando do advento das Leis 9.613/98 e 10.409/02, esta posteriormente revogada pela Lei 11.343/06, que deram enfoque especial ao tratamento dos bens e obrigou o Estado, aí inseridos polícias, Ministério Público, Judiciário, a lidar com operações muito sofisticadas e velozes, com bens e muitas vezes, conjuntos de bens demasiadamente complexos.

A inovação trazida pela legislação antilavagem vai além da disposição da administração dos bens, chegando à figura do administrador judicial, muito diferente do mero depositário, personagem bem conhecido do Código de Processo Penal.

O administrador deve ter uma postura ativa frente à administração dos bens, praticando uma gestão efetiva, para manter o funcionamento e o rendimento que se espera dos complexos bens apreendidos nos processos de lavagem de capitais, diferente do depositário, que tem uma postura eminentemente passiva, apenas guardando o bem apreendido.

Apenas para se ter uma ideia da complexidade a que se pode chegar em processos desse tipo e a necessidade de um administrador “mais profissional”, no caso “Arcanjo”, no Mato Grosso do Sul, foram sequestrados e apreendidos mais de dois mil imóveis, alugados, em construção e até mesmo um *shopping Center*, além de numerário e bens móveis, tais como joias e títulos de crédito, carros, motos, barcos, aeronave, propriedades rurais, bem como hotéis no Brasil e no exterior.

O procedimento judicial de alienação antecipada para preservação do valor do bem, é incidente ao feito principal e está previsto no artigo 120, §5º., do Código de Processo Penal.

Além de estar presente no Diploma Processual Penal, está previsto também na lei penal especial nº. 11.343/06 e, por sinal, vem sendo bem utilizado pelo Judiciário.

Ele é cabível quando a coisa apreendida, que esteja em poder do Judiciário seja perecível, ou possa deteriorar-se e desvalorizar-se sobremaneira pelo decurso do tempo. A possibilidade de utilização desse instituto é também garantida pelo dever geral de cautela aplicado na esfera criminal e, a nosso ver, deve ser utilizado também

quando haja fundado receio de que o acusado venha a dissipar seus bens, frustrando eventual ordem de confisco.

Neste caso, seria aplicado, por analogia, o disposto no artigo 798 do Código de Processo Civil, isto é, risco de lesão grave ou difícil reparação para a outra parte, que seria o Estado.

O caso mais notório de aplicação dessa norma foi a alienação dos bens do traficante colombiano Juan Carlos Ramírez Abadía, aonde foram realizados tanto um bazar beneficente com os itens de menor valor, como leilão com diversas peças de luxo.

A intenção é que num futuro bem próximo o sistema esteja a tal ponto desenvolvido e informatizado que seja possível realizar leilões eletrônicos e, isto é uma missão do SNBA, que certamente contribuirá sobremaneira para recuperar o valor de ativos provenientes do crime.

O SNBA também disponibiliza relatórios sobre os processos e bens apreendidos no âmbito de uma unidade judiciária, tribunal e em todo o Poder Judiciário, favorecendo a adoção de uma política de gestão desses bens, da apreensão à destinação final, inclusive para evitar extravios, depreciação ou perecimento de bens. Em um segundo módulo, o SNBA possibilitará o leilão eletrônico desses bens, a incrementar a necessária recuperação dos ativos.

Portanto, a administração e a alienação antecipada de bens são instrumentos essenciais à uma eficiente recuperação de ativos, a primeira, especialmente nos casos em que os bens apreendidos possuem grande complexidade quanto à gestão e esta primordialmente nos casos em que a coisa seja de fácil deterioração ou perca muito valor apenas pelo decurso de tempo.

2.7 ANTEPROJETO DE LEI QUE CRIA A AÇÃO CIVIL DE EXTINÇÃO DE DOMÍNIO

Conforme foi mencionado anteriormente, a meta 14 da ENCCLA 2005 previu a elaboração de uma ação civil de perdimento de bens de origem ilícita. Todavia, esse meta só foi cumprida no final do ano passado.

Esse anteprojeto de lei é bastante interessante, na medida em que visa criar um instituto novo em nosso ordenamento jurídico para coibir justamente a expansão da lavagem de dinheiro.

De início, é de se destacar que o anteprojeto elaborado é muito ambicioso e possui, digamos, uma alta possibilidade de se tornar polêmico, posto que, além de inovar na criação do instituto, este virá com diversas regras procedimentais inovadoras, de tal forma que não será surpresa alguma se ele vier a ser modificado sobremaneira durante sua tramitação no Congresso Nacional.

2.7.1 Propriedade

A Constituição Federal de 1988 apresenta como garantia fundamental o direito à propriedade, todavia sempre que ela fala em direito à propriedade, também

assevera que esta deve atender a sua função, vide, para tanto, os artigos 5º., XXII e XXIII e 170, II e III.

O Código Civil de 2002 estatui que “o proprietário pode usar, gozar e dispor de seus bens, bem como reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua” (artigo 1.228, Código Civil de 2002).

Todavia, em razão da prevalência do interesse coletivo em detrimento do particular, houve uma relativização daquele conceito antiquado de propriedade, em que o dono poderia fazer o que bem entendesse com aquilo que lhe pertencia. Hoje, é consenso que qualquer propriedade, seja ela móvel ou imóvel, deve atender sua função social.

Nesse sentido, o Professor José Afonso da Silva esclarece que:

O regime jurídico da propriedade tem seu fundamento na Constituição. Esta garante o direito de propriedade, desde que atenda sua função social. Se diz: é garantido o direito de propriedade (art. 5º., XXII), e a propriedade atenderá a sua função social (art. 5º., XXIII), não há como escapar ao sentido de que só garante o direito da propriedade que atenda sua função social.

Logo em seguida, o renomado Jurista acrescenta:

Esse conjunto de normas constitucionais sobre a propriedade denota que ela não pode mais ser considerada como um direito individual nem como instituição do Direito Privado. Por isso, deveria ser prevista apenas como uma instituição da ordem econômica, como instituição de relações econômicas, como nas Constituições da Itália (art. 42) e de Portugal (art. 62).

Dessa maneira, resta plenamente comprovado que a propriedade não é, de forma alguma absoluta, haja vista que o proprietário tem a, digamos assim, obrigação acessória de fazer com que sua propriedade cumpra função social de que o Estado necessita.

Nessa linha, faz-se mister ressaltar que a própria Constituição Federal, em seu artigo 5º., XLVI, alínea “b”, prevê que a pena poderá atingir os bens do réu em caso de sentença condenatória. Igualmente em seu artigo 246, ela prevê a expropriação de terras utilizadas para a cultura ilegal de plantas psicotrópicas, bem como para qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes.

2.7.2 Inversão do ônus da prova para a Ação Civil de Extinção de Domínio

Via de regra, a prova dos fatos narrados cabe a quem os alega, isto é, aquele que afirma ou sustenta algo deve fornecer as provas necessárias para sustentá-la. Todavia, existe em nosso ordenamento jurídico a possibilidade de inverter a necessidade de provar uma afirmação.

A chamada inversão do ônus da prova é figura excepcional e, como tal, só é aplicada quando a legislação expressamente assim dispõe.

A mais conhecida aplicação do instituto da inversão do ônus da prova é para a proteção e defesa do consumidor, presente no artigo 6º, VIII, da Lei 8.078 (Código de Proteção e Defesa do Consumidor).

Entretanto, essa ferramenta está igualmente prevista na Lei 9.613/98, no §2º do artigo 4º, que assim dispõe:

§ 2º O juiz determinará a liberação dos bens, direitos e valores apreendidos ou seqüestrados quando comprovada a licitude de sua origem (grifos nossos).

Isso significa dizer que, em caso da efetivação de medidas assecuratórias em processos de lavagem de capitais, o acusado deve comprovar a aquisição lícita de seus bens para que eles possam ser liberados, não sendo, portanto, atingidos pelas medidas assecuratórias.

É importante salientar que para o deferimento de medidas assecuratórias contra os bens de um acusado o magistrado deve dispor, pelo menos, de indícios de que aquele bem foi obtido ilícitamente ou servia a fins ilícitos.

A esse respeito, assevera o Professor Carlos Mário Rissi Macedo que:

...embora o texto em questão possa dar a falsa impressão de absoluto desprezo da garantia constitucional da presunção de inocência, a inversão do ônus da prova se justifica pela suposta presença de indícios suficientes da prática criminosa de forma que a exigência da demonstração de licitude do bem para que seja efetuada sua liberação constitui exigência razoável (Macedo, 2003, p. 127 apud De Carli, 2008, p. 192).

Dessa forma, prever a aplicação do instituto da inversão do ônus da prova à ação de civil de perdimento não é, de forma alguma, uma aberração jurídica, nem se estaria ferindo o princípio constitucional da presunção de inocência, pois, o que está em discussão, em lide, não é a responsabilidade do agente, mas a licitude do bem, como bem resume o Professor Macedo.

2.7.3 Dos dispositivos que merecem destaque no referido anteprojeto de lei

Realizadas as considerações iniciais logo acima, pretende-se analisar alguns dispositivos que, quer pela sua inovação, quer pelo seu potencial de gerar discussões e quer pelo seu mérito em si, merecem ser destacados.

2.7.3.1 Da definição legal de extinção de domínio

O artigo 1º nos dá a definição do que é extinção de domínio, que “*consiste na transferência da propriedade de bens em favor da União, dos Estados ou do Distrito Federal, sem direito à indenização*”.

Esse conceito é bem claro, todavia, é importante salientar que os municípios estão excluídos dos benefícios da extinção de domínio, decerto por não possuírem mecanismos para combater a lavagem de dinheiro e, de fato, não possuem legitimidade para tal.

Entretanto, penso que a legislação favoreceria a efetividade dessa ação caso destinasse ao Município onde esteja localizado bem imóvel determinada porcentagem do valor do bem extinto, tendo em vista que são os Municípios que possuem maior controle sobre a venda de propriedades imóveis, com uma fiscalização já consolidada, dada a experiência na cobrança do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana e, mais importante, do Imposto sobre a Transmissão de Bens Inter vivos.

Dessa maneira, as outras fazendas contariam com um forte aliado na identificação de propriedades suspeitas.

2.7.3.2 Da inversão do ônus da prova e da necessidade de indícios para a propositura da ação civil pública de extinção de domínio

O artigo 2º, V, “*dispõe que a extinção de domínio será declarada nas hipóteses em que o bem, direito, valor, patrimônio ou seu incremento...não tenha comprovação de origem lícita*”.

Esse é um dispositivo com o qual concordamos, porém, verificamos que pode suscitar acalorado debate doutrinário, haja vista que implica na inversão do ônus da prova que, como explicamos anteriormente, é medida excepcional em nosso ordenamento jurídico, mas demonstramos ser plenamente possível sua aplicação à hipótese.

Nesse diapasão, é importante ressaltar que para a propositura da ação é necessário que haja, pelo menos, fundado receio da ilicitude do bem, caso contrário estaríamos diante de um Estado arbitrário e não um Estado Democrático de Direito.

Dessa maneira, agiria melhor o legislador se acrescentasse à sua redação, ou à própria lei, norma prevendo a possibilidade de indeferimento liminar da petição inicial caso não houvesse fundado receio da ilicitude do bem, o que ajudaria a dirimir eventuais discussões.

2.7.3.3 Da autonomia do processo e julgamento da ação civil pública de extinção de domínio

O artigo 6º explicita a ideia de que trata-se de processo autônomo, e o seu §1º ratifica esse posicionamento, na medida em que estatui que “*O processo não se suspenderá em razão de fatos processuais que suspendam ou extingam outros processos*.”

Trata-se de uma das normas mais importantes inseridas nesse anteprojeto, pois se adianta acerca de eventuais discussões que fatalmente surgirão, como a extinção da punibilidade no juízo criminal.

A razão de ser desse dispositivo confunde-se com a própria razão de ser da ação civil pública de extinção de domínio, porque, se verificarmos os motivos que ensejaram a criação, por ora apenas tentativa de criação, desse

instituto, concluiríamos que o excesso de garantias aos responsáveis pelo delito está entre esses motivos.

2.7.3.4 Do pólo passivo da ação civil pública de extinção de domínio

O artigo 8º dispõe que “A ação será proposta contra o titular dos bens, direitos ou valores” e, caso não seja identificado, “contra os detentores, possuidores ou administradores”.

Esse dispositivo merece ser comentado pelo fato de existirem em outros países, instituto que tem como réu o próprio bem.

Todavia, essa figura seria plenamente inconcebível no nosso ordenamento jurídico, que consagra a legitimidade passiva como condição da ação e uma “coisa”, a nosso ver, jamais estaria legitimada a figurar no polo passivo de qualquer lide.

Entretanto cabe a ressalva de que mesmo a ação sendo proposta em face do proprietário, o objeto da lide fica restrito ao bem suspeito e a dilação probatória deve ficar restrita à comprovação de ilicitude do bem, pelo lado do sujeito ativo e à comprovação da licitude do bem, pelo lado do proprietário, isto é, sujeito passivo.

2.7.3.5 Da concessão de medidas cautelares

O artigo 15 expressa que a ação civil de extinção de domínio comportará a concessão de qualquer medida cautelar necessária à garantia da eficácia do provimento final.

Nesse ponto, o legislador inovou porque, em nenhuma outra legislação se foi tão longe com a garantia das medidas assecuratórias, isto é, da maneira como essa norma está redigida, dá a entender que qualquer medida assecuratória, mesmo que ainda não exista no momento de promulgação da lei é aplicável ao procedimento desse tipo de ação.

Todavia, essa redação corrobora a tese de que os bens devem ser preservados no curso da ação civil, sob pena de, por óbvio, frustrar o provimento final.

2.7.3.6 Da alienação antecipada

O artigo 16 prevê a alienação antecipada para os bens apreendidos no curso de processo oriundo da ação civil pública de extinção de domínio.

Decerto, isso não novidade em no ordenamento jurídico brasileiro, como já foi estudado neste trabalho.

Todavia, chama atenção, logo após a previsão da alienação antecipada, a expressão “a qualquer grau”, essa expressão, apesar de curta, implicará, não há dúvida, em variadas discussões doutrinárias bem como nos tribunais.

Afinal, um automóvel se deteriora pelo decurso do tempo, se não muito, pelo menos “em um grau” baixo, então, deveria o juiz determinar a alienação desse bem? E se a deterioração for muito baixa, ainda assim o magistrado deverá determinar a alienação?

Serão esses os questionamentos que provocarão discussões, além de, às vezes obrigar um juiz a chamar um perito para avaliar se a “coisa” irá se deteriorar ou não, isto

é, o perito deixará de analisar o valor do bem, mas também o seu potencial de deterioração e/ou depreciação.

2.7.3.7 Do recurso contra decisões que determinem a alienação de bens apreendidos

O §9º do artigo 16, que dispõe sobre a alienação antecipada, prevê que “terão apenas efeito devolutivo os recursos interpostos contra as decisões proferidas no curso do procedimento” de alienação antecipada de bens.

Importa dizer que os recursos interpostos contra a decisão do magistrado que determine a alienação de um bem, não terá, via de regra, o condão de suspender um eventual leilão e o proprietário ficará, na prática, de mãos atadas em face de decisões nesse sentido.

Esse dispositivo, a nosso ver, merece críticas, posto que fere o direito do proprietário de ver apreciado o seu pedido de suspensão da iminente alienação, ainda que, nada impeça que o magistrado “ad quem” excepcionalmente conceda efeito suspensivo ao recurso.

2.7.3.8 Da destinação dos bens, direitos e valores extintos

O artigo 23 deixou a cargo dos entes de direito público a destinação dos bens extintos, o que deverá ser feito mediante decreto.

Todavia, o seu §1º dispõe que os recursos deverão ser aplicados preferencialmente nos “órgãos encarregados da prevenção e do combate ao crime”. Ora, se o “caput” prevê a edição de decreto para regulamentar a destinação dos bens, o referido parágrafo já nasce como letra morta, haja vista que sua redação não tem qualquer caráter vinculante. Melhor agiria o legislador se escolhesse uma das duas alternativas.

2.7.3.9 Da prestação de informação por terceiros

O artigo 24 está assim redigido:

Art. 24 O terceiro que espontaneamente prestar informações de maneira eficaz ou que contribua para a obtenção de provas para a ação de que trata esta lei ou ainda que contribua para a localização dos bens fará jus a retribuição de até 5% do produto obtido com a liquidação desses bens.

Assim, prevê-se que terceiro se beneficie em caso de perdimento de bens em favor da fazenda.

Esse é um dispositivo muito interessante e inovador, haja vista que pode auxiliar sobremaneira na investigação dos bens ilícitos, na medida em que estarão interessados em receber uma recompensa.

Todavia, ele merece maiores discussões, porque um terceiro mal-intencionado pode, inclusive, prejudicar o andamento da ação no intuito de receber a recompensa o mais rápido possível.

Dessa forma, seria de bom alvitre que o legislador previsse sanção ao terceiro em caso de prestação de informações falsas.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise crítica da legislação e da jurisprudência sobre o crime de lavagem de capitais no Brasil evidencia avanços importantes, mas também revela desafios persistentes para a efetividade do combate a esse delito. A exigência de crimes antecedentes e a autonomia do processo penal de lavagem de dinheiro continuam sendo pontos de debate, impactando diretamente a repressão e a responsabilização dos envolvidos. Os dados mostram que, apesar do aumento de investigações e julgamentos, o número de condenações ainda é baixo, o que reforça a necessidade de aprimoramento das normas e dos mecanismos de controle.

Conclui-se que o problema enfrentado é a insuficiência das respostas penais tradicionais para desarticular a lavagem de capitais e recuperar, com efetividade e segurança jurídica, os proveitos do crime, exigindo o ataque ao núcleo financeiro das organizações por meio de instrumentos patrimoniais e governança institucional adequada. A problemática central consistiu em compatibilizar eficiência repressiva e cooperação multissetorial com o devido processo legal, notadamente diante de medidas como recuperação de ativos, confisco civil sem condenação, inversão do ônus da prova em hipóteses específicas e autonomia de procedimentos patrimoniais, à luz de experiências estrangeiras e dos arranjos nacionais (SNBA, SINAD, administração e alienação antecipada). O objetivo foi analisar criticamente os desafios e perspectivas do combate à lavagem no Brasil, com ênfase na arquitetura jurídico-institucional de sequestro, gestão e destinação de bens, bem como no debate sobre uma ação civil de extinção de domínio e seus impactos sobre garantias fundamentais. A metodologia dedutiva, com técnicas documentais e bibliográficas, partiu de marcos constitucionais e legais para examinar doutrina, jurisprudência, práticas administrativas e comparações internacionais, permitindo aferir coerência normativa e operativa. Como resultados, observou-se avanço regulatório e organizacional, mas também baixa conversão de investigações em condenações e recuperação efetiva de ativos, recomendando-se calibragem da inversão do ônus com indícios robustos, padronização da administração e alienação via SNBA, e aperfeiçoamentos no anteprojeto de extinção de domínio para assegurar proporcionalidade, contraditório e destinação eficiente dos bens.

REFERÊNCIAS

BRAGA, Romulo Rhemo Palitot. **O fenômeno da lavagem de dinheiro e o bem jurídico protegido**. Curitiba: Juruá, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. In: *Vade Mecum*. 10. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores [...]. In: *Vade Mecum*. 10. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. In: *Vade Mecum*. 10. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

CALLEGARI, André Luís. **Direito Penal Econômico e Lavagem de Dinheiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

CARLI, Carla Veríssimo de. **Lavagem de Dinheiro: ideologia da criminalização e análise do discurso**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

MACHADO, Maíra Rocha; REFINETTI, Domingos Fernando (org.). **Lavagem de Dinheiro e Recuperação de Ativos: Brasil, Nigéria, Reino Unido e Suíça**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

OLIVEIRA, Willian Terra de; CERVINI, Raúl; GOMES, Luiz Flávio. **Lei de lavagem de capitais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

SCARTEZZINI, Cid Flaquer. A Situação do Brasil Quanto à Lavagem de Dinheiro Sujo. **Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva**, Brasília, DF, v. 16, n. 2, p. 1-87, jul./dez. 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.