

A SOCIEDADE BUSCA VALORES: ADMINISTRAÇÃO DE BENS APREENDIDOS E CONFISCADOS EM PROCESSOS QUE APURAM CORRUPÇÃO

SOCIETY SEARCHES VALUES: ADMINISTRATION OF SEIZED AND CONFISCATED ASSETS UNDER CORRUPTION TRIALS

Ricardo Andrade Saadi¹
Diogo de Oliveira Machado²

Sumário: Introdução. 1 Corrupção: dados econômicos, sociais e políticos. 2 Pagando na mesma moeda: os custos da corrupção. 3 Administração de ativos apreendidos e confiscados. Conclusão. Referências.

Resumo: O artigo se dedica a explorar os valores patrimoniais e extrapatrimoniais envolvidos em casos de corrupção. A correlação entre tais valores permite a defesa de que a recuperação dos recursos desviados por práticas ímprobas seja capaz de mitigar os efeitos deletérios do crime, sob a perspectiva social, econômica e política. A complexidade do crime exige do Estado estratégias inovadoras para enfrentá-lo de modo a, simultaneamente, desestimular a prática ilícita e reparar os danos dela decorrentes. Para tanto, o ordenamento jurídico nacional disponibiliza ferramentas de natureza penal, civil e administrativa que, sem se confundirem, contribuem para uma abordagem abrangente de um problema que exige respostas sofisticadas. A comunidade internacional sugere o confisco de bens como estratégia privilegiada para reagir à corrupção, por ser medida que afeta o lucro, objetivo principal do criminoso econômico. O confisco só será possível, contudo, caso se adotem medidas cautelares para preservar o valor dos bens enquanto se desenvolve o respectivo processo judicial. A constrição temporária desses bens os leva à custódia do Estado, que assume a responsabilidade de administrá-los de maneira economicamente eficiente, sob pena de sua intervenção significar o agravamento de uma situação já precária. O gerenciamento de bens é o tema central do artigo, que aborda os principais desafios para pensar soluções criativas e inovadoras de alcançar os melhores resultados no enfrentamento à corrupção.

Palavras-chave: Corrupção. Administração de bens apreendidos e confiscados.

Abstract: The article is dedicated to explore the touchable and untouchable values related to corruption. The correlation between these values allows the defense that the recovery of ill-gotten assets be

¹Doutor em Direito Político e Econômico (Universidade Presbiteriana Mackenzie). Mestre em Direito Político e Econômico (Universidade Presbiteriana Mackenzie). Especialista em Ciência Policial e Investigação Criminal (Academia Nacional de Polícia). Especialista em Direito Processual Civil (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo). Graduado em Direito (Universidade Presbiteriana Mackenzie). Graduado em Ciências Econômicas (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo). Delegado de Polícia Federal (Departamento de Polícia Federal). Diretor do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (Ministério da Justiça).

²Especialista em Gestão Pública (AVM Faculdade Integrada). Graduado em Direito (Universidade de Brasília). Coordenador de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (Ministério da Justiça).

able to mitigate the deleterious effects of crime, from a social, economic and political perspective. The complexity of crime requires the State to act with innovative strategies to tackle it in a way to discourage the illegal practice and to repair the damage it caused. In order to make that possible, national law provides tools of penal, civil and administrative nature that contribute to a comprehensive approach to a problem that requires sophisticated responses. The international community suggests the confiscation of property as a privileged strategy to respond to corruption, because it affects the profit, as it is the main purpose of the economic criminal activity. However, the confiscation is only possible if provisional measures are previously adopted in order to preserve the value of goods while the trial reaches and end. The temporary constriction of these assets implies their custody by the State, which is responsible to manage them in a cost-effective way; otherwise the intervention may be interpreted as worsening an already precarious situation. The asset management is the main theme of the article, which addresses the challenges to come up with creative and innovative solutions to achieve the best results in tackling corruption.

Keywords: Corruption. Management of seized and confiscated assets.

Considerações iniciais

Como o Estado pode lidar com o desafio de gerenciar, com efetividade, ativos apreendidos e confiscados no âmbito de processos judiciais que julgam práticas de corrupção? Essa é a pergunta inspiradora deste estudo sobre administração de bens de origem ilícita que estão, provisória ou definitivamente, sob a custódia estatal.

A resposta à questão inicial perpassa por identificar e analisar os problemas estatais para gerenciamento de ativos apreendidos ou confiscados, a fim de encontrar possíveis soluções à disposição das autoridades de persecução. Para tanto, é imperativo, a princípio, reconhecer o quão inovadora é a estratégia de enfrentar a criminalidade econômica sob a perspectiva econômica. Em outras palavras, privar corruptos e corruptores dos recursos provenientes da corrupção. A medida, por óbvio, traz ônus ao Estado: se retira o patrimônio da esfera individual, assume para si a tarefa de administrá-lo. Por isso o estudo também se dedica a explorar os resultados alcançados com o gerenciamento desses bens, para, enfim, apresentar as possibilidades de aprimoramento do modelo estatal de gestão.

O trabalho está organizado de modo a privilegiar essa metodologia que, inicialmente, aborda os danos econômicos, sociais e políticos da corrupção. Este capítulo introdutório do artigo chama a atenção para as demandas sociais que exigem a gestão dos recursos públicos de maneira íntegra, sob pena de ruptura da coesão social e de grave fragilização da governança. A resposta do Estado a essas demandas também é abordada, mediante uma compilação das principais iniciativas de enfrentamento da corrupção, desenvolvidas no último decênio de forma coordenada pelos três Poderes da República.

O capítulo seguinte é dedicado a explorar as especificidades da resposta estatal à criminalidade econômica. Como a corrupção é delito que se reveste de grande viés patrimonial, este capítulo defende a razoabilidade de enfrentá-lo de modo a retirar do autor do crime o que ele auferiu com a conduta ilícita, sejam bens, direitos ou valores. Nesse sentido, a recuperação de ativos é erigida como estratégia primordial de lidar com a corrupção, com efeitos positivos tanto para dissuadir a prática do crime quanto para reparar os danos dele decorrentes. Cogitar o confisco dos bens somente ao final do processo judicial, contudo, é inútil. A essa altura, o autor do crime provavelmente terá se desfeito do bem caso ele tenha ficado sob a sua custódia. Por isso, o Estado pode se valer de medidas acautelatórias para avocar a responsabilidade de preservar o valor econômico dos bens até decisão definitiva sobre a licitude. Essa medida é recomendada por convenções internacionais e encontra amparo no ordenamento jurídico pátrio.

Por fim, o terceiro capítulo aborda os desafios da consequência lógica da apreensão de bens pelo Estado: a responsabilidade de administrá-los. O capítulo apresenta a normativa nacional e estrangeira e os dados de sistemas públicos de estatísticas oficiais sobre a gestão de bens apreendidos ou confiscados no âmbito de processos judiciais. A análise da carência de estrutura estatal para administração de bens leva em consideração dois pontos nevrálgicos do problema: a pluralidade da natureza dos bens e o longo prazo em que ficam sob a custódia estatal. A parte final do artigo identifica as iniciativas em que o Brasil se envolve, tanto em âmbito nacional quanto internacional, para superar a deficiência reconhecida em gerir bens de origem ilícita. A conjunção das variáveis exploradas ressalta a relevância da pesquisa para propor alternativas à carência de estrutura pública de gestão de bens sob o poder do Estado, de modo a priorizar sugestões e recomendações para a intervenção na realidade.

1 Corrupção: dados econômicos, sociais e políticos

As últimas décadas foram marcadas por crescentes reações contra a corrupção. O tema é frequente nas manchetes nacionais e se constitui, progressivamente, como elemento balizador da satisfação pública com o governo. Algumas dessas reações assumem forma de manifestação pública para comunicar que a corrupção é prática que não se coaduna com o imperativo da eficiência dos serviços próprios da administração do Estado e do comportamento ético dos poderes estatais constituídos. No Brasil, são crescentes manifestações populares que têm como um de seus principais motes a indignação com o mau uso dos recursos públicos.

O movimento anticorrupção não se restringe, contudo, às fronteiras nacionais. Manifestações em diversos outros países pedem o enfrentamento de ações ímprobos. A própria Organização das Nações Unidas fez uma leitura das revoluções

da Primavera Árabe como “uma veemente rejeição da corrupção e um grito por integridade”.³

Rejeitar a corrupção é compreensível. A gestão criminosa de recursos públicos prejudica sobremaneira o desenvolvimento dos países. O desvio de dinheiro impede o desenvolvimento de obras públicas e a manutenção de serviços essenciais, o que afeta a circulação de recursos e a geração de empregos e riquezas. Investidores não se interessam em alocar recursos a áreas onde prevalecem atividades de corrupção e de descontrole administrativo. Por isso, o subdesenvolvimento econômico e social é condição que não pode ser superada sem o enfrentamento do abuso de poderes confiados ao Estado e ilegalmente utilizados para obter ganhos privados.

Uma atuação governamental comprometida com o desenvolvimento, com a legalidade e com a probidade pressupõe, portanto, a construção de uma pauta permanente de enfrentamento à corrupção. Isso porque a malversação de recursos públicos dificulta a prestação de serviços em prol da cidadania, o que, em última análise, gera um quadro de desesperança na sociedade, que pode pôr em risco a legitimidade de gestão do poder público.

A reivindicação por uma governança pública transparente ocupa, de fato, a agenda nacional e internacional. Em âmbito nacional, o título XI do Código Penal cuida dos crimes contra a administração pública, atribuindo penas a diversas condutas ímprobas. As fórmulas tradicionalmente concebidas pelo direito penal, todavia, frequentemente não são capazes de oferecer respostas adequadas à criminalidade econômica, como a corrupção. Estratégias preventivas assumem cada vez mais importância sobre medidas tardiamente punitivas. Nesse contexto se fortalece a integração das esferas civil, administrativa e penal – sem, contudo, confundirem-se – para que cada seara disponibilize os instrumentos de que dispõe para enfrentar a corrupção.

É com essa perspectiva que importantes ferramentas civis e administrativas se somaram ao arcabouço jurídico estabelecido para controlar a corrupção. A Constituição Federal já previa que atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (art. 37, § 4º). Em 1992, a Lei n. 8.429 (Lei de Improbidade Administrativa) veio dispor sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito. Dentre as espécies de atos de improbidade que ela abrange, estão os que geram enriquecimento ilícito (art. 9º), os que importam prejuízo ao erário (art. 10) e os que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11).

³ UNODC. *Primavera árabe mostra a rejeição da população contra a corrupção e pedido por integridade*. Disponível em: <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2011/10/25-primavera-arabe-mostra-a-rejeicao-da-populacao-contr-a-corrupcao-e-pedido-por-integridade-disse-diretor-executivo-do-unodc-na-abertura-da-conferencia-global-contr-a-corrupcao.html>>. Acesso em: 03 jan. 2015.

Iniciativas mais recentes também merecem destaque. Vale ressaltar a Lei Complementar n. 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), que visa proteger a probidade administrativa por meio de hipóteses de inelegibilidade a cargos políticos de candidatos condenados por órgãos colegiados; a Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que fomenta o desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e a Lei n. 12.846/2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

As iniciativas nacionais se inspiraram, em grande medida, em documentos produzidos pela comunidade internacional para estabelecer ações preventivas e repressivas com o fim de conter o suborno de funcionários públicos, a corrupção na política fiscal e no setor privado. Dentre os instrumentos de referência, vale destacar a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção,⁴ a Convenção Interamericana contra a Corrupção⁵ e a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, no âmbito da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE).⁶

A criação de um quadro normativo capaz de estabelecer constrangimentos de natureza jurídica contra práticas ímprobas é de importância fulcral, mas não é suficiente. A aplicação de tais normas requer iniciativas criativas, sofisticadas e abrangentes, coordenadas entre os vários atores que se envolvem no enfrentamento da corrupção. É com essa perspectiva que, em 2003, foi instituída a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA). A ENCCLA consiste na articulação de diversos órgãos governamentais e da sociedade civil que se reúnem com o objetivo de identificar e propor ajustes aos pontos falhos do sistema anticorrupção.

Atualmente, mais de 60 órgãos e entidades fazem parte da ENCCLA, que conta com representantes do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, além de representantes do Ministério Público e da sociedade civil. A abrangência da ENCCLA é atenta ao pacto federativo ao envolver não só instituições federais, mas também estaduais. A iniciativa garante a coordenação de agentes governamentais e não governamentais que enfrentam a corrupção. Além das reuniões habituais para consecução das metas previamente estabelecidas segundo corresponsabilidades dos órgãos que compõem a Estratégia, há também reuniões bimestrais do Gabinete de Gestão Integrada – GGI, que consiste em grupo de 25 órgãos participantes da ENCCLA e que tem como atribuição acompanhar a execução das ações em vigência, bem como planejar e propor as futuras ações e recomendações a serem discutidas nas reuniões plenárias. Por ocasião da plenária, realizada anualmente,

⁴ O Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006, promulgou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003.

⁵ O Decreto n. 4.410, de 7 de outubro de 2002, promulgou a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c".

⁶ O Decreto n. 3.678, de 30 de novembro de 2000, promulgou a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, concluída em Paris, em 17 de dezembro de 1997.

todos os órgãos representados se reúnem para discutir o trabalho realizado ao longo do ano que passou e deliberar as ações a serem realizadas no ano seguinte. As primeiras ações contra a corrupção estabelecidas pela ENCCLA datam de 2004 e estiveram presentes em todos os anos subsequentes:⁷

2004	Preparar instrumento normativo e campanha para orientar os órgãos públicos federais e estaduais a investigar sinais exteriores de riqueza e outros indícios de corrupção apresentados por seus funcionários (sindicância patrimonial) (meta 29)
2005	Realizar gestões junto ao Congresso Nacional no sentido de aprovar em caráter de urgência a Convenção da ONU contra a Corrupção (meta 43)
2006	Definir Pessoas Politicamente Expostas (PEPs) em atenção ao disposto no Artigo 52 da Convenção da ONU contra a Corrupção e na Recomendação nº. 6 do GAFI (meta 1)
2007	Elaborar anteprojeto de lei para aperfeiçoar a troca de informações sigilosas entre órgãos e entidades públicos de controle, prevenção e combate à corrupção (meta 2)
2007	Desenvolver programa de altos estudos sobre corrupção para o Poder Judiciário (meta 24)
2007	Elaborar anteprojeto de lei ampliando os prazos prescricionais penais, em atenção ao artigo 29 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, e ao artigo 11, item 5, da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, criando novos marcos interruptivos (meta 26)
2007	Recomenda aos órgãos da ENCCLA a divulgação em seus sites e para seus servidores das convenções contra corrupção das Nações Unidas, da Organização dos Estados Americanos e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (rec. 10)
2008	Propor medidas para a proteção de agentes públicos que atuem na prevenção e repressão à corrupção (meta 7)
2008	Elaborar projeto para a realização de campanhas e programas de conscientização, prevenção e combate à corrupção em âmbito nacional (meta 16)
2008	Promover a articulação entre os órgãos estaduais e municipais envolvidos no combate à corrupção, buscando a integração de ações no âmbito de suas competências (meta 17)
2008	Viabilizar a criação de cadastro público unificado de pessoas sancionadas em última instância administrativa, relevantes para o combate à corrupção (meta 21)
2009	Criar um banco interativo com tipologias de corrupção alimentado e compartilhado pelos órgãos da ENCCLA (ação 2)
2009	Analisar a corrupção associada a serviços terceirizados (ação 6)

⁷ BRASIL. *Ministério da Justiça*. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/enccla/acoes-enccla>>. Acesso em: 03 jan. 2015.

2009	Promover a hierarquização de vulnerabilidades à corrupção (ação 8)
2010	Analisar as relações existentes entre os crimes contra a ordem tributária e a corrupção (ação 8)
2010	Compilar as políticas públicas de combate à corrupção, desenvolvidas no âmbito e em decorrência da ENCCLA, com vistas ao planejamento de ações futuras (ação 11)
2010	Analisar a atuação de milícias nos estados na prática de corrupção e na lavagem de dinheiro dela decorrente (ação 12)
2010	Analisar a atuação de organizações criminosas existentes nos estabelecimentos prisionais e/ou carcerários na prática de corrupção (ação 14)
2010	Analisar a atuação do narcotráfico na prática de corrupção (ação 15)
2010	Analisar a corrupção associada a serviços terceirizados no âmbito estadual (ação 16)
2010	Analisar os riscos de corrupção nas licitações e contratações de obras e serviços vinculados à Copa 2014 e às Olimpíadas de 2016, com ênfase na formação de cartéis (ação 17)
2011	Implementar mecanismos de levantamento de dados e estatísticas nos órgãos relacionados ao combate à corrupção, inclusive de recuperação de ativos existentes, com vistas à futura integração (ação 1)
2011	Elaborar Anteprojeto de Lei para inserção, no ordenamento jurídico brasileiro, de tipos penais previstos em Tratados e Convenções Internacionais contra a corrupção internalizados pelo Brasil (ação 6)
2011	Criar delegacias especializadas nas polícias judiciárias para investigação das práticas de corrupção (rec. 1)
2011	Especializar câmaras e turmas nos tribunais e varas para julgar casos relacionados à prática de corrupção e improbidade administrativa (rec. 2)
2011	Recomendar ao Ministério Público da União e dos Estados, para unificar a atribuição cível e criminal relativa à corrupção e à improbidade administrativa (rec. 3)
2011	Recomendar aos Estados e ao Distrito Federal a adoção de iniciativas regionais de articulação para o combate à corrupção (rec. 4)
2012	Aprimorar o sistema nacional de enfrentamento ao suborno transnacional para adequá-lo às obrigações internacionais, em particular no marco da Convenção da OCDE (ação 1)
2012	Elaborar roteiro de boas práticas em contratações públicas, prioritariamente voltadas para a prevenção da corrupção (ação 2)
2012	Criar meios para coibir a contratação indevida de pessoas físicas ou jurídicas e a ocupação indevida de cargos públicos por pessoas condenadas em sede civil, criminal ou administrativa (ação 3)
2012	Identificar e elaborar diagnóstico dos fundos existentes, nos âmbitos federal e estadual, de arrecadação e administração de bens, valores e direitos, oriundos de práticas ilícitas, de forma a verificar a necessidade e viabilidade de instituição de fundo específico para o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro ou de readequação dos já existentes (ação 5)

- 2012** Elaborar manuais de atuação conjunta entre os órgãos públicos em investigações de lavagem de dinheiro e corrupção (ação 6)
- 2012** Mapear e analisar o tratamento dado a testemunhas, noticiantes, informantes e colaboradores, no ordenamento jurídico brasileiro e pelo direito comparado, nas esferas cível, penal e administrativa, bem como nos projetos de lei em andamento, com vistas a identificar as lacunas na legislação para eventual elaboração de anteprojeto de lei (ação 14)
- 2012** Recomendar a imediata implementação de normatização para o provimento de todos os cargos em comissão e funções de confiança, tendo por base, dentre outros, os critérios estabelecidos na Lei da Ficha Limpa (rec. 3)
- 2013** Apresentar propostas de aperfeiçoamento do PLS 236/2012 (novo Código Penal), especialmente dos crimes contra a administração pública, a ordem econômica, tributária, financeira, terrorismo e seu financiamento e de lavagem de dinheiro (ação 2)
- 2013** Ampliar os mecanismos de combate ao suborno transnacional para adequação às obrigações internacionais, especialmente no âmbito da Convenção da OCDE (ação 6)
- 2013** Propor a criação, nos órgãos de controle, de cadastro contendo informações relevantes acerca dos procedimentos licitatórios, especialmente de dados dos participantes, visando à detecção e à prevenção de fraudes (ação 8)
- 2013** Elaborar proposta de aperfeiçoamento dos meios operacionais de investigação nos crimes relacionados à lavagem de dinheiro e à corrupção (ação 9)
- 2013** Elaborar um Protocolo Interinstitucional de cumprimento da Lei 9.807/99, para maior efetividade e confiabilidade do sistema de proteção às testemunhas (ação 12)
- 2014** Conferir transparência à movimentação financeira das contas bancárias de entes públicos ou entidades privadas utilizadas para gestão de recursos públicos, restringindo o saque em espécie (ação 8)
- 2014** Propor o aperfeiçoamento dos instrumentos normativos que garantam o uso obrigatório do *Sistema de Convênios do Governo Federal* (SICONV) para todas as transferências de recursos federais para estados, municípios e entidades (ação 7)
- 2014** Criar mecanismos para dar transparência às renúncias fiscais concedidas, sua motivação e prazos, dos benefícios, contrapartidas esperadas e dos resultados alcançados (ação 8)
- 2014** Propor a regulamentação do *layout* de dados, com registros das contratações e licitações do Poder Público e implementar a interoperabilidade entre os Tribunais de Contas e os integrantes da ENCCLA (continuidade da ação 8/2013) (ação 9)
- 2014** Implementar e publicar consulta integrada aos cadastros com informações referentes a condenações ou sanções que impliquem restrição a participar de licitação ou contratar com a Administração Pública ou para ocupar cargo ou função pública (continuidade da ação

	11/2013) (ação 10)
2014	Disseminar e aperfeiçoar os instrumentos e normativos de análise patrimonial de agentes públicos para fins de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro (ação 11)
2014	Recomenda que as atividades de controle, fiscalização e persecução penal, especialmente aquelas relacionadas ao combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, sejam consideradas prioritárias e preservadas em sua efetividade diante da necessidade de adequação orçamentária (rec. 3)
2014	Recomenda a criação e fortalecimento nas Advocacias Públicas federais, estaduais e municipais, de grupos especializados no combate à corrupção e à improbidade administrativa, especialmente para o exercício de atividades relacionadas ao ajuizamento e acompanhamento de ações de improbidade administrativa, execuções de decisões dos Tribunais de Contas, ações cíveis para recuperação de ativos, execuções cíveis de sentenças penais e ações civis <i>ex delicto</i> , bem assim eventual intervenção como assistente de acusação em ações penais. Recomenda-se que, quando possível, esses grupos atuem em parceria com outros órgãos da Administração Pública e o Ministério Público (rec. 5)
2014	Recomenda a imediata aprovação pelo Congresso Nacional de legislação que criminalize o enriquecimento ilícito de funcionários públicos (rec. 6)
2014	Declara seu apoio à <i>Meta Nacional 4</i> do Conselho Nacional de Justiça, que trata do julgamento prioritário das ações de improbidade administrativa e combate à corrupção a fim de se consolidar um padrão na luta contra a impunidade (rec. 9)
2015	Dar continuidade ao desenvolvimento do Sistema de Consulta e Análise de Dados de Contratação com o Poder Público e propor norma para implementação em todos os Tribunais de Contas (continuação das ações 8/2013 e 9/2014) (ação 1)
2015	Elaborar diagnóstico sobre o sigilo fiscal e os seus efeitos na efetividade das ações de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro (ação 2)
2015	Propor diretrizes para avaliar os programas de integridade (<i>compliance</i>) previstos na Lei nº 12.846/13 (ação 3)
2015	Estabelecer estratégia articulada de fomento, monitoramento e cobrança do cumprimento da Lei nº 12.527/2011, em relação à transparência ativa e passiva (ação 4)
2015	Mapear as iniciativas de identificação civil existentes no Brasil com o fim de atuar junto aos órgãos responsáveis pelo Projeto Registro de Identificação Civil – RIC, visando fomentar a sua implementação (ação 5)
2015	Elaborar e propor mecanismos para viabilizar aos órgãos de controle interno e externo, e órgãos de defesa da concorrência, acesso à base de nota fiscal eletrônica e à escrituração contábil digital do Sistema Público de Escrituração Digital – Sped (ação 6)

O conjunto dessas metas e recomendações reúne os principais esforços do Estado brasileiro em enfrentar a degeneração social e econômica que constitui consequência própria do desvio de recursos públicos. O prejuízo financeiro e econômico decorre dos inevitáveis impactos que a corrupção gera no investimento público e privado. Disso decorrem perdas na prestação dos serviços públicos, com danos sociais agravados porque vulnerabilizam, sobretudo, os estratos da população mais dependentes dos préstimos do Estado.

Os efeitos da corrupção são abrangentes e se expandem da seara socioeconômica para atingir também o âmbito político. A descrença nas instituições públicas e a desconfiança geral da população nos representantes eleitos certamente ameaçam a consolidação da democracia. Isso porque um dos fundamentos democráticos é a confiança depositada pela sociedade na boa administração dos recursos entregues ao Estado.

Dessarte, as iniciativas que se opõem à corrupção têm o condão de contribuir para mitigar efeitos deletérios sob a perspectiva econômica, social e política. Ao tempo em que permite o favorável desenvolvimento do sistema econômico, fomenta a alocação eficiente de recursos públicos para os fins originários e, com isso, repara fissuras da coesão social e recupera a confiança pública desgastada e a institucionalidade da governança fragilizada.

Fica claro, portanto, que o enfrentamento da corrupção é consciente dos valores afetados por esse crime: tanto os valores que fundamentam o desenvolvimento social e a crença nas instituições quanto os valores absolutos dos bens indevidamente apropriados das arcas públicas.

2 Pagando na mesma moeda: os custos da corrupção

O exercício da jurisdição estatal para coibir atos ilícitos pode implicar a apreensão temporária ou o perdimento definitivo de ativos relacionados à conduta ilegal. Essas sanções guardam especial correspondência com a corrupção, cuja perspectiva de lucro é preponderante e, por isso, comumente implica em ativos de grande valor financeiro. Estimativas indicam que cerca de US\$ 1,8 trilhão são anualmente desviados por práticas de corrupção, evasão fiscal e crime organizado.⁸ Recursos desviados de países em desenvolvimento, como o Brasil, atingem cifras entre USD 20 e USD 40 bilhões por ano.⁹ O total de recursos repatriados entre 1996 e 2011 atingem USD 5 bilhões.¹⁰

⁸TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Relatório anual 2010*. Disponível em: <http://files.transparency.org/content/download/76/303/file/2010_AnnualReport_EN.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2015.

⁹BANCO MUNDIAL E ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME. *Stolen Asset Recovery Initiative: Challenges, Opportunities and an Action Plan*. Washington, DC, 2007, p. 9.

¹⁰STEPHENSON, K.M. et al. *Barriers to Asset Recovery: An Analysis of the Key Barriers and Recommendations for Action*. Banco Mundial, Washington, DC, 2011, p. 11.

A corrupção comumente se estrutura sobre complexos fluxos financeiros, que tanto mantêm o funcionamento dinâmico da atividade ilícita quanto geram os dividendos almejados dessa atividade. Bens e valores constituem, simultaneamente, o objetivo último do crime e a força motriz de sua própria subsistência. A compreensão do caráter empresarial dessa criminalidade sugere a estratégia de que o Estado pode se valer para enfrentá-la. É dizer, as práticas ilícitas de vocação econômica, voltadas ao expressivo incremento patrimonial dos criminosos, denotam que a resposta estatal não terá êxito em controlá-las caso não envolva, necessariamente, a preocupação com esse patrimônio.¹¹

A reação estatal à corrupção se expande, portanto, para além da dogmática tradicional. À resposta tradicional de imposição da pena corporal, com os efeitos decorrentes dessa condenação, somam-se implicações sobre o patrimônio. O enfrentamento da criminalidade econômica reclama adaptação própria para oferecer respostas adequadas a novos desafios. É o que advoga Rogério Filippetto:¹²

Assim, nada mais natural do que se investir nas medidas alternativas à imposição da pena privativa de liberdade, notadamente na utilização da pena de multa e da pena de perdimento de bens e valores [...]. Percebe-se, também, o acerto de paralelamente investir-se em providências relacionadas com a responsabilidade civil do agente, como a obrigação de reparar o dano causado pelo crime e o perdimento de bens. [...]

Ao impedir a fruição desses proveitos [do crime], afirma-se o adágio popular de que *o crime não compensa*. A implementação da recuperação de ativos passa a ser objetivo mais importante que a própria imposição de pena, em virtude da ofensa à ordem socioeconômica ou à administração da justiça. Trata-se de uma postura funcional, almejando reduzir a produção criminal. A estratégia não deixa de ser resultado de um enfoque econômico do Direito, pois parte-se do raciocínio básico de que o incremento no custo da prática da ação ilícita é um importante fator na dissuasão do agente. A análise do custo benefício é que determina o comportamento criminoso do homem econômico.

Se o crime se torna um negócio que gera grandes volumes de riqueza, a política criminal que reage a esse quadro será efetiva na medida em que priva os criminosos dos proveitos ilicitamente auferidos. A resposta penal por excelência, tradicionalmente voltada à persecução da pessoa, exige uma reformulação para contemplar ações que busquem valores. Dessarte, o confisco¹³ de ativos é importante eixo da nova estratégia estatal para arrostar a corrupção.

¹¹ KILCHLING, Michael. Tracing, seizing and confiscating proceeds from corruption (and other illegal conduct) within or outside the criminal justice system. In: *European Journal of Crime*. Criminal Law and Criminal Justice. Volume 9, número 4, 2001, p. 264.

¹² FILIPPETTO, Rogério. *Lavagem de dinheiro: crime econômico da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 207-208.

¹³ Autores como Rogério Filippetto (op. cit., p. 182) diferenciam o conceito de confisco e de perdimento de ativos. O autor entende que confisco soa como exercício de ato de império de iniciativa do Estado, de conteúdo punitivo, como expropriação do patrimônio pessoal. Ao contrário, perdimento foi o termo preferido pelo texto constitucional para prescrever as sanções penais aplicáveis no Brasil (inciso XLVI do artigo 5º). A esse despeito, adotaremos a postura de Bonfim e Bonfim (2005, p. 97) no sentido de que o termo *confisco* pode se aplicar ao perdimento de bens e valores como efeito genérico da condenação

Além de assumir efeito dissuasório da prática do crime, a constrição de bens pode assegurar a reparação de danos causados pelo delito. A propósito, as medidas para indisponibilizar o patrimônio ilícito foram historicamente concebidas como instrumento para garantir que vítimas pudessem requerer, futuramente, a compensação pelos prejuízos que o delito lhes tiver causado.¹⁴ Em crimes de corrupção, contudo, nem sempre é possível nomear vítimas individualmente, mas a índole reparatória a que se destinam as medidas patrimoniais permanece para assegurar a compensação da sociedade pelos danos econômicos e sociais.

Felizmente, avanços podem ser observados nessa mudança de paradigma. São cada vez mais comuns os procedimentos de persecução criminal que priorizam a recuperação de ativos, reconhecida como a mais perspicaz ferramenta para confrontar o proveito do crime.¹⁵

A abordagem da efetividade da atuação estatal em recuperar bens apreendidos ou confiscados é complexa e, por isso, exige uma análise que congregue os modelos estrangeiros já desenvolvidos, a doutrina acadêmica construída sobre o assunto, a legislação nacional sobre o tema e as boas práticas já assimiladas.

O intuito de disfarçar a origem ilícita dos valores desviados por práticas de corrupção comumente implica que sejam destinados a outros países. O envolvimento de jurisdição estrangeira dificulta a investigação nacional para estabelecer a relação entre o ato ilegal e o ativo com vistas a, posteriormente, recuperá-lo. Essa prática confere aos atos de corrupção uma natureza frequentemente transnacional, o que exige, por paralelismo, uma resposta transnacional ao problema. É por essa razão que os foros internacionais são espaços privilegiados em que os países se dedicam a desenvolver estudos, debates e recomendações sobre a recuperação de bens apreendidos ou confiscados.

Com efeito, a sociedade internacional se une pelo que compartilha de valores básicos. Tais valores são comumente refletidos – expressa ou implicitamente – em instrumentos internacionais consagrados, como as convenções. Nesse sentido, chama a atenção a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, pela ampla abrangência, de vocação global, o que lhe confere especial relevância. Também conhecida como Convenção de Mérida, contempla a abordagem do fenômeno da corrupção para além do campo penal. É o que comunica o artigo 43, que chama os Estados Parte a considerar a possibilidade de prestar cooperação mútua nas

penal. Importantes marcos normativos internacionais ratificam essa orientação. No âmbito das Nações Unidas, a Convenção contra o tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas (artigo 1º, g), a Convenção contra o crime organizado transnacional (artigo 2º, g) e a Convenção contra a corrupção (artigo 2º, g) definem confisco como a privação de algum bem, em caráter definitivo, por decisão de um tribunal ou de outra autoridade competente. A reiterada menção que as convenções internacionais fazem ao confisco como expropriação legal de bens de origem ilícita parece fundamentar nosso alinhamento à permissão de adotá-lo como termo sinônimo de perdimento de bens.

¹⁴ DE CARLI, C. V. *Lavagem de dinheiro: ideologia da criminalização e análise do discurso*. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012, p. 217.

¹⁵ CRIBB, Nicholas. Tracing and confiscating the proceeds of crime. In: *Journal of Financial Crime*. Volume 11, Edição 2, 2003, p. 180.

investigações e procedimentos correspondentes a questões civis e administrativas relacionadas à corrupção.

A Convenção considera o expressivo viés monetário do crime, de modo que, para enfrentá-lo, compartilha a estratégia de privilegiar a descapitalização de criminosos, o que necessariamente implica a constrição de bens.¹⁶ É ilustrativa a abrangência expressa do confisco dentro do âmbito de aplicação (artigo 3) da Convenção, e a dedicação do artigo 31 às orientações quanto ao embargo preventivo, à apreensão e ao confisco. A constrição de bens também é abordada em todo o capítulo V, reservado à recuperação de ativos. O artigo 53 desse capítulo trata de medidas para a recuperação direta de bens e, para tanto, prevê que um Estado possa atuar como litigante nos tribunais de outro Estado Parte, seja como querelante – quando entabula uma ação civil com o objetivo de determinar a titularidade ou propriedade de bens adquiridos mediante a prática de corrupção – seja como vítima – quando ajuíza ação para requerer indenização ou ressarcimento de danos e prejuízos decorrentes da corrupção. Além disso, estabelece que os Estados adotem as medidas necessárias a fim de permitir que as decisões pelo confisco reconheçam o legítimo direito de propriedade de outro Estado Parte sobre os bens adquiridos mediante a prática de corrupção.

A importância que a Convenção de Mérida atribui aos custos patrimoniais do crime fica patente quando o artigo 57 sugere a restituição integral dos ativos desviados ao Estado prejudicado pelo delito.¹⁷ Na verdade, a sensibilidade de que se reveste o crime de corrupção é tamanha que a Convenção inova em relação a todas as demais convenções das Nações Unidas para prever, ainda no artigo 57, a possibilidade de que tais ativos sejam restituídos sem que haja a necessidade de trânsito em julgado da sentença condenatória.

A Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE) concluiu a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. Esse instrumento normativo também preceitua que os Estados capturem os bens de origem ilícita ao estabelecer que o suborno e o produto da corrupção de um funcionário público estrangeiro, ou o valor dos bens correspondentes a tal produto, estão sujeitos a retenção e confisco (artigo 3, item 3). A Convenção tampouco se restringe aos limites do direito penal, e chama os Estados a considerar a imposição de sanções civis ou administrativas adicionais à pessoa sobre a qual recaiam sanções por corrupção de funcionário público estrangeiro (artigo 3, item 4).

A Convenção Interamericana contra a Corrupção também compartilha a perspectiva de descapitalizar criminosos por meio da apreensão de bens de origem ilícita. É nesse sentido que determina que os Estados prestem a mais ampla assistência possível para identificar, localizar, bloquear, apreender e confiscar bens

¹⁶ ANSELMO, Marcio Adriano. *Lavagem de dinheiro e cooperação jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 83.

¹⁷ MACHADO, Maria Rocha. *Lavagem de dinheiro e recuperação de ativos: Brasil, Nigéria, Reino Unido e Suíça*. São Paulo: Quartier Latin, 2013, p. 102.

obtidos ou provenientes da prática dos delitos tipificados de acordo com a Convenção, ou os bens usados para essa prática, ou o respectivo produto (artigo 15).

Como Estado Parte de todos esses instrumentos internacionais, o Brasil reconhece a efetividade da estratégia de recuperar ativos ilicitamente auferidos. Esse reconhecimento é expresso nos acordos bilaterais de cooperação jurídica internacional em matéria penal que o País negocia com outros Estados. Atualmente, estão em vigor acordos dessa natureza com Canadá,¹⁸ China,¹⁹ Colômbia,²⁰ Coreia do Sul,²¹ Cuba,²² Espanha,²³ Estados Unidos,²⁴ França,²⁵ Honduras,²⁶ Itália,²⁷ México,²⁸ Nigéria,²⁹ Panamá,³⁰ Peru,³¹ Portugal,³² Reino Unido,³³ Suíça,³⁴ Suriname³⁵ e Ucrânia.³⁶

O cumprimento dessas obrigações internacionais exige fundamento normativo interno que as torne juridicamente possíveis. No que tange à legislação brasileira, o Código Penal estabelece os efeitos da condenação nos seguintes termos:

Art. 91 – São efeitos da condenação:

I – tornar certa a obrigação de indenizar o dano causado pelo crime;

II – a perda em favor da União, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé:

a) dos instrumentos do crime, desde que consistam em coisas cujo fabrico, alienação, uso, porte ou detenção constitua fato ilícito;

b) do produto do crime ou de qualquer bem ou valor que constitua proveito auferido pelo agente com a prática do fato criminoso.

§ 1º Poderá ser decretada a perda de bens ou valores equivalentes ao produto ou proveito do crime quando estes não forem encontrados ou quando se localizarem no exterior.

O Código de Processo Penal também denota a importância do custo patrimonial de crimes contra a administração pública, como é o caso da corrupção, ao determinar que “o condenado por crime contra a administração pública terá a

¹⁸ Promulgado pelo Decreto n. 6.747, de 22 de janeiro de 2009.

¹⁹ Promulgado pelo Decreto n. 6.282, de 3 de dezembro de 2007.

²⁰ Promulgado pelo Decreto n. 3.895, de 23 de agosto de 2001.

²¹ Promulgado pelo Decreto n. 5.721, de 13 de março de 2006.

²² Promulgado pelo Decreto n. 6.462, de 21 de maio de 2008.

²³ Promulgado pelo Decreto n. 6.681, de 8 de dezembro de 2008.

²⁴ Promulgado pelo Decreto n. 3.810, de 2 de maio de 2001.

²⁵ Promulgado pelo Decreto n. 3.324, de 30 de dezembro de 1999.

²⁶ Promulgado pelo Decreto n. 8.046, de 11 de julho de 2013.

²⁷ Promulgado pelo Decreto n. 862, de 9 de julho de 1993.

²⁸ Promulgado pelo Decreto n. 7.595, de 1º de novembro de 2011.

²⁹ Promulgado pelo Decreto n. 7.582, de 13 de outubro de 2011.

³⁰ Promulgado pelo Decreto n. 7.596, de 1º de novembro de 2011.

³¹ Promulgado pelo Decreto n. 3.988, de 29 de outubro de 2001.

³² Promulgado pelo Decreto n. 1.320, de 30 de novembro de 1994.

³³ Promulgado pelo Decreto n. 8.047, de 11 de julho de 2013.

³⁴ Promulgado pelo Decreto n. 6.974, de 7 de outubro de 2009.

³⁵ Promulgado pelo Decreto n. 6.832, de 29 de abril de 2009.

³⁶ Promulgado pelo Decreto n. 5.984, de 12 de dezembro de 2006.

progressão de regime do cumprimento da pena condicionada à reparação do dano que causou, ou à devolução do produto do ilícito praticado, com os acréscimos legais” (art. 33, § 4º).

Na seara administrativa e civil, a Lei n. 12.846/2013 prevê a possibilidade de ajuizar ação contra pessoas jurídicas infratoras com vistas ao “perdimento de bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração” (art. 19, inc. I). Ainda neste campo, a Lei n. 8.429/1992 também dispõe sobre as sanções patrimoniais aplicáveis a quem comete atos de improbidade:

Art. 6º No caso de enriquecimento ilícito, perderá o agente público ou terceiro beneficiário os bens ou valores acrescidos ao seu patrimônio.

Art. 7º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá à autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

A exequibilidade dos efeitos patrimoniais das sentenças condenatórias requer poder de cautela do Estado. Nesse sentido, o capítulo VI do Código de Processo Penal dispõe sobre medidas que visam a assegurar a integridade dos bens por ocasião do momento de confiscá-los. A ausência dessas medidas cautelares permitiria que réus em processo de corrupção se desfizessem dos bens no decorrer do procedimento investigativo ou judicial, o que inviabilizaria a recuperação dos ativos. Para evitar o perecimento de bens, o Estado pode se valer de institutos jurídicos como o sequestro, o arresto e a hipoteca legal. A busca e apreensão – embora abordada no capítulo que o Código de Processo Penal reservada às provas – também pode ser interpretada como medida acautelatória, com fins de proteção patrimonial.³⁷

A aplicação dessas ações assecuratórias exige o cumprimento de requisitos próprios. O *fumus boni juris* exige indícios suficientes para que o direito seja considerado plausível, ou seja, reclama a razoabilidade e a probabilidade de que o processo principal decida definitivamente pela perda dos bens. Quando advier tal decisão, é preciso que ela não seja tardia a ponto de não ter aplicabilidade em virtude do perecimento do bem. Por isso, o *periculum in mora* também constitui requisito de verificação obrigatória e denota que a medida acautelatória deve se aplicar quando se destine a evitar prejuízo que adviria da demora na conclusão da ação principal.³⁸ Esse prejuízo frequentemente se traduz na desvalorização do valor real dos ativos ou mesmo no perecimento ou ocultação desses bens, caso eles permaneçam sob o domínio dos réus. Além disso, é preciso vislumbrar nexo causal entre o bem e a autoria do ilícito, a fim de reconhecer a responsabilidade patrimonial individualizada.

³⁷ TORNAGHI, Hélio. *Instituições de processo penal*. São Paulo: Saraiva, 1977, p. 207.

³⁸ MIRABETE, Julio Fabbrini. *Processo Penal*. São Paulo: Atlas, 2005, p. 253.

3 Administração de ativos apreendidos e confiscados

A mudança paradigmática que reconhece a relação simbiótica entre a corrupção e o proveito econômico constitui o primeiro passo no sentido de se apropriar das oportunidades que o ordenamento jurídico disponibiliza para descapitalizar a atividade criminosa³⁹ (BLANCO CORDERO, 2009, p. 277). Esse primeiro movimento, apesar de constituir motivo de otimismo pela sua efetividade, faz-nos deparar com um novo desafio: como bem gerenciar os ativos apreendidos ou confiscados?

A sentença judicial que priva os criminosos dos ganhos ilícitos é a mesma que transfere esses proveitos à responsabilidade do Estado. Essa privação se justifica pela expectativa de preservação dos bens, direitos e valores, de modo que é desarrazoado que tais ativos se desvalorizem quando passem à responsabilidade do Estado. Logo, o apoderamento do Estado sobre os ativos implica, necessariamente, o múnus de aproveitá-los economicamente. A intervenção do Estado sobre a propriedade é determinação grave, sobretudo diante do caráter provisório da medida cautelar. Impõe-se, portanto, uma intervenção útil.

Por óbvio, à medida que o novo paradigma aumenta o número de ordens de natureza acautelatória, cresce também o número de ativos que requerem o gerenciamento estatal. A falta de estrutura para o manejo apropriado desses bens e valores é um problema desafiador. Os motivos desse desafio são variados.

A princípio, há de se considerar a diversidade de ativos apreendidos: empresas dos mais diversos ramos, fazendas, animais, aeronaves, embarcações, carros, joias, equipamentos eletrônicos, além de ativos financeiros.⁴⁰ O sequestro de cotas de um cemitério ilustra, de forma emblemática, o quão diversos podem ser os ativos apreendidos. Tratou-se de constrição judicial sobre cemitério em Governador Valadares/MG que era utilizado para prática de lavagem de dinheiro, crime que costuma suceder à corrupção. Uma vez que a empresa passou à responsabilidade do Estado, também passou a ser de responsabilidade estatal a autorização para o funcionamento do cemitério, com a continuidade das atividades de sepultamento.⁴¹ Indubitavelmente, os procedimentos relativos à administração de bens tão diversos exigem do Estado expertise suficiente para geri-los de forma não só a preservar o valor desses ativos, mas de modo a explorar o potencial produtivo deles.

Ademais, a regra geral de longa duração dos procedimentos judiciais que julgam a corrupção e que decidirão, definitivamente, sobre a licitude desses bens implica, como consequência lógica, que eles ficarão longos anos sob a responsabilidade estatal. A guarda desses bens gera um ônus excessivo e duradouro

³⁹ BLANCO CORDERO, Isidoro. *El delito de blanqueo de capitales*. Madrid: Aranzadi, 2009, p. 95.

⁴⁰ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Sistemas de administración de bienes de América Latina y Guía para la administración de bienes incautados y decomisados del crimen organizado*. OEA, Washington, DC, 2011, p. 57-58.

⁴¹ BRASIL. *Conselho Nacional de Justiça*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/SNBA/relatorio_bens.php>. Acesso em: 07 jan. 2015.

ao Estado, o que reforça o imperativo de manutenção do valor produtor desses ativos em longo prazo. Do ponto de vista utilitário e econômico, soa desarrastado manter objetos apreendidos em depósitos por muito tempo. As despesas são inúmeras e somam desde os custos financeiros de aluguel do depósito até a própria manutenção dos bens, sempre sujeitos à desvalorização quando não utilizados.

Ninguém ganha quando os bens sujeitos a medidas de constrição não cumprem sua função econômica. O prejuízo é ainda maior quando tais bens se deterioram. Em caso de condenação do réu e perda definitiva do bem, o Estado terá fracassado em reparar o dano provocado pela corrupção. Em caso de absolvição, o proprietário receberá o bem depreciado, e é provável que o Estado tenha de responder à sua intervenção ineficiente com o pagamento de indenização correspondente.

O diagnóstico da carência de estrutura estatal para o gerenciamento de ativos confiscados tem despertado iniciativas para superação desse quadro. A Estratégia Nacional contra a Corrupção e a Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) congrega as mais importantes ações nesse tema. O quadro abaixo compila o progresso dos esforços em melhor administrar os bens apreendidos pelo Estado:⁴²

Ano	Meta ou ação
------------	---------------------

2004	Apresentar estudo para dar maior eficiência sobre a administração de bens bloqueados, alienados e confiscados (meta 18).
2004	Elaborar estudo sobre quantidade, valor e destino dos ativos apreendidos por órgãos públicos e apresentar projeto para otimização do sistema de recuperação de ativos e de sua capacidade de autofinanciamento (meta 19).
2005	Desenvolver sistema de cadastramento e alienação de bens, direitos e valores apreendidos, sequestrados e arrestados em procedimentos criminais e processos judiciais, disponibilizando-o às instituições integrantes do GGI-LD (meta 17).
2005	Iniciar o cadastramento de bens, direitos e valores apreendidos, sequestrados e arrestados em procedimentos criminais e processos judiciais (meta 18).
2006	Apresentar projeto de apoio à gestão de ativos sujeitos a constrição judicial, até final destinação (meta 10).
2006	Implantar sistema unificado e nacional de cadastramento e alienação de bens, direitos e valores sujeitos a constrição judicial, até sua final destinação (meta 17).
2007	Elaborar anteprojeto de lei que crie o Fundo Nacional de Ativos Ilícitos e aperfeiçoe o regime jurídico de confisco de bens, direitos e valores em processo criminal (meta 11).
2007	Definir órgão público responsável pela gestão de ativos sujeitos a medidas assecuratórias em processo judicial (meta 13).
2008	Realizar levantamento de dados relativos a bens que foram objeto de

⁴² BRASIL. *Ministério da Justiça*. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/enccla/acoes-enccla>>. Acesso em: 03 jan. 2015.

	medidas assecuratórias em órgãos do Poder Judiciário Federal e Estadual, para fins estatísticos e de registro no Cadastro Nacional de Bens Apreendidos (meta 10).
2008	Elaborar anteprojeto de lei que viabilize medidas assecuratórias de urgência (patrimoniais, restritivas da atuação) tomadas em processos administrativos (meta 19).
2011	Propor a criação de mecanismos efetivos de administração de bens e valores apreendidos e sequestrados e de fundo específico para receber ativos recuperados por práticas de lavagem de dinheiro e corrupção (ação 4).
2012	Uniformizar tabelas de bens apreendidos entre as polícias (ação 7).
2012	Aprimorar o Sistema Nacional de Bens Apreendidos (SNBA), integrando-o com as bases de apreensões da Receita Federal, do Departamento de Polícia Federal e de ao menos duas polícias civis (ação 8).
2013	Propor a regulamentação do artigo 7, § 1º, da Lei 9613/98 (ação 4).
2013	Propor a criação de órgão encarregado da administração dos bens submetidos a medida assecuratória (ação 5).
2014	Propor mecanismos que assegurem a efetividade das decisões judiciais que determinam a perda de bens (ação 13).

Um dos produtos do acúmulo desses esforços da ENCCLA teve grande alcance no enfrentamento da corrupção: trata-se do Laboratório de Tecnologia contra a Corrupção e a Lavagem de Dinheiro. Os Laboratórios realizam um trabalho de análise de informação relevante de natureza cadastral, bancária, fiscal, contábil, bursátil, patrimonial e telefônica e de outras formas de comunicação telemática, que serve de apoio às autoridades de persecução penal, o que promove uma investigação multidisciplinar. Para tanto, utiliza-se de uma gama diversa de fontes de informação – abertas e fechadas – a que tem acesso, o que permite realizar o cruzamento de informações que podem contribuir para detectar incompatibilidades no incremento patrimonial dos sujeitos investigados.

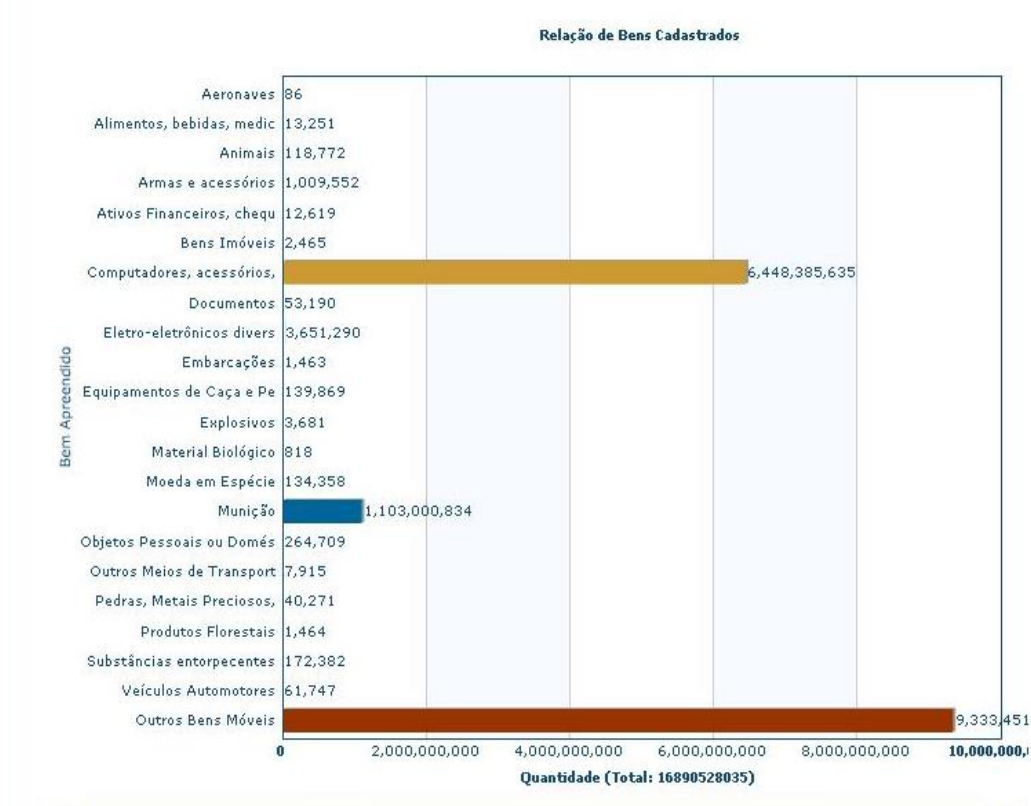
Com efeito, os Laboratórios lançam mão de alta tecnologia – *hardware* e *software* – para a recopilação, centralização e análise da informação, o que gera a possibilidade de desenvolver uma ampla rede de laboratórios de tecnologia contra a corrupção em âmbito nacional e internacional. Trata-se de iniciativa muito bem avaliada nos foros internacionais, que já despertou interesse de vários países. Exemplo disso é que Brasil e Bolívia assinaram acordo para implementação de Laboratório de Tecnologia no Combate à Lavagem de Dinheiro naquele país.⁴³

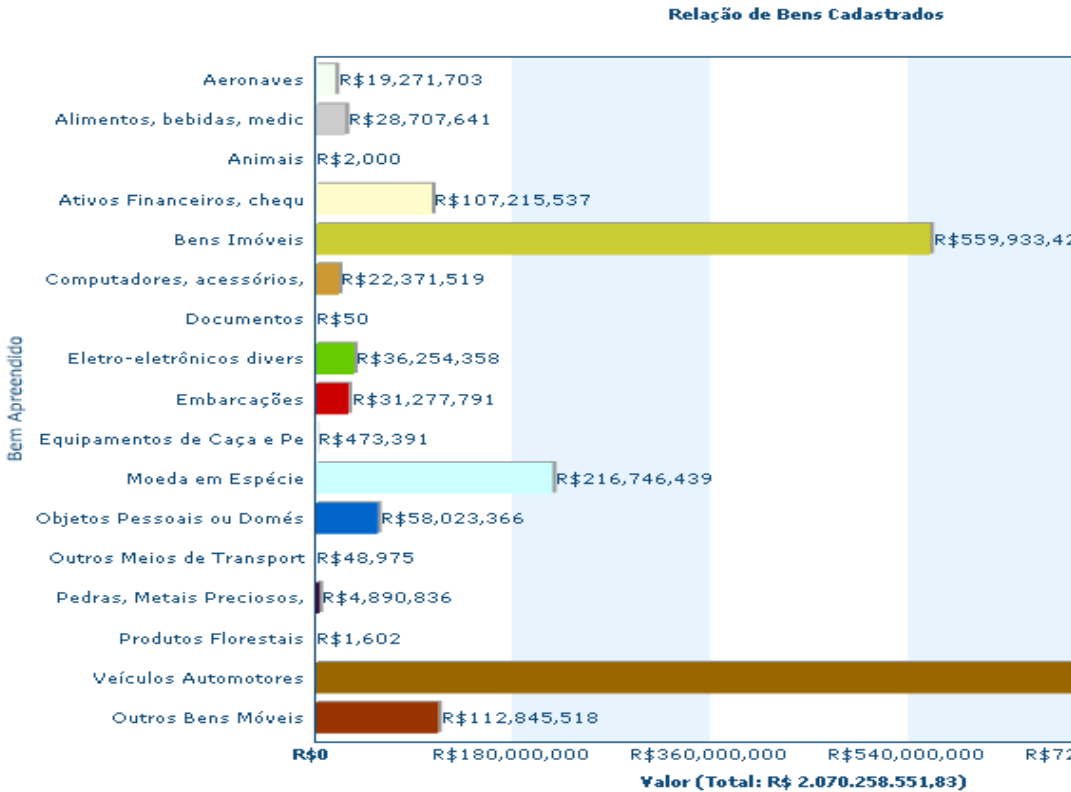
Em suma, os Laboratórios são ferramentas que permitem encontrar os ativos de origem ilícita, por meio da investigação patrimonial. Com efeito, as autoridades de persecução penal devem promover investigações patrimoniais, paralelas à investigação principal, a fim de identificar os ativos vinculados às práticas de corrupção. Uma atividade de persecução que não tenha esse foco

⁴³ Documento em posse do autor.

patrimonial não contará com a especialização suficiente para encontrar o nexu causal entre o crime e os ativos que dele resultam.

Além de promover a localização de ativos eventualmente vinculados a casos de corrupção, a ENCCLA fomentou o mapeamento do quadro de bens apreendidos e, atualmente, em poder do Estado: o Sistema Nacional de Bens Apreendidos – SNBA. Trata-se de base de dados de abrangência nacional que compila as informações sobre os bens apreendidos em procedimentos criminais. A alimentação do SNBA é de responsabilidade do juiz vinculado ao respectivo processo em que o perdimento do bem foi decretado. A reunião desses dados permite gerar estatísticas aptas a subsidiar políticas para gerenciamento desses bens. Atualmente, o SNBA registra quase 17 bilhões de bens sob a custódia do Estado, que atingem o valor de aproximadamente R\$ 2 bilhões (CNJ, 2015). Os quadros abaixo ilustram os números:





Essas políticas de gerenciamento serão capazes de orientar a administração de bens, para superar o mero depósito e avançar para explorar o potencial econômico deles. Em que pese a possibilidade de o Estado nomear pessoa física ou jurídica para atuar como administrador, a pluralidade de bens apreendidos e sequestrados é tão complexa que nem sempre será viável tal administração. É por essa razão que o Código de Processo Penal, além de abordar o regime para o depósito e a administração dos bens, trata da possibilidade de “alienação antecipada para preservação do valor dos bens sempre que estiverem sujeitos a qualquer grau de deterioração ou depreciação, ou quando houver dificuldade para sua manutenção” (art. 144-A, *caput*).

Diz-se alienação porque se trata da venda de bens que, em virtude da origem ilícita e por força de medidas acautelatórias, estão em poder do Estado. Vende-se o bem quando a medida parece ser a mais adequada para lhe preservar o valor econômico até que sobrevenha sentença definitiva. Diz-se antecipada justamente porque constitui exceção à regra de que a venda dos bens só é realizada após o trânsito em julgado da sentença condenatória.

O mérito da alienação antecipada está em evitar que bens apreendidos e sequestrados fiquem abandonados em depósitos e sofram, quando menos, da

depreciação pela passagem do tempo. Ao contrário, se vendidos os bens, o valor correspondente à identidade econômica é depositado em conta bancária necessariamente atrelada a alguma forma de atualização monetária. Se, afinal, sobrevier sentença condenatória, o Estado poderá se valer desse montante para restabelecer o *status quo* prévio à prática de corrupção. Se o réu for absolvido, ele receberá o correspondente ao valor econômico dos bens, com a devida atualização. Vê-se, portanto, que a lei oferece algumas ferramentas para que o Estado extraia proveito econômico dos bens à sua disposição. A decisão sobre qual é a medida mais efetiva, contudo, não é fácil. A conjuntura atual está a exigir uma profissionalização dessa atividade de administração.

Os desafios que enfrentamos para gerenciamento de bens apreendidos não são exclusivos do Brasil. A corrupção, como fenômeno que afeta toda a comunidade internacional, tem convidado os países a pensar soluções conjuntas para lidar com os aspectos patrimoniais do crime. É nessa perspectiva que a Organização dos Estados Americanos desenvolveu o Projeto de Bens Confiscados na América Latina (Projeto BIDAS, segundo o acrônimo em espanhol). Em 2014, o Brasil passou a ser beneficiado pelo Projeto.⁴⁴

O Projeto BIDAS constitui um programa de assistência técnica que sugere mecanismos de aprimoramento do sistema de identificação, localização e administração de ativos de origem ilícita sob o poder do Estado. O Projeto tem por escopo estabelecer normas de governança e transparência na gestão dos bens, para que sejam administrados de modo a alcançar efetividade produtiva. A ideia é fomentar a criação de órgão de administração de bens, com diretrizes sobre pontos críticos para o sucesso, tanto do ponto de vista organizacional quanto do fundamento normativo-legal que sustentará uma administração responsável desses ativos.

A grande contribuição do Projeto BIDAS reside em aproveitar a experiência de vários outros países para identificar as melhores práticas de que já se lançou mão para administrar bens de origem ilícita com ferramentas de vanguarda. O conhecimento acumulado ao longo dos anos de aplicação do Projeto permitirá o aprimoramento dos procedimentos nacionais para apreensão, confisco, administração e disposição de ativos provenientes de crimes de corrupção. O Projeto tem escopo abrangente, que inclui a investigação patrimonial, a administração de ativos apreendidos, o destino desses ativos após o confisco e o elemento da cooperação internacional. Ao final, teremos um diagnóstico situacional que permitirá conhecer profundamente aspectos positivos e negativos do sistema brasileiro de investigação e administração de bens apreendidos e a forma de disposição dos ativos sob o poder do Estado. É indubitável a nossa necessidade de criar um órgão especializado para a gestão desses ativos. Com isso, pretendemos acessar respostas visionárias do futuro, que criem condições para o desenvolvimento de ações que sejam capazes de enfrentar novas modalidades criminosas com novos instrumentos de política criminal.

⁴⁴ Documento em posse do autor.

Considerações finais

A corrupção é crime com capacidade de movimentar grandes volumes de riqueza. Esse fenômeno guarda um caráter quase empresarial, no sentido de que tem por escopo principal o lucro. A vocação própria da criminalidade econômica desafia, portanto, a aposta que o sistema de justiça historicamente faz para enfrentar o crime: a privação de liberdade. Ora, se o crime é cometido para alcançar ativos de grande valor econômico, a resposta estatal será razoável à medida que considerar iniciativas dirigidas a recuperá-los de mãos criminosas em prol dos legítimos destinatários; frequentemente, a própria sociedade. O confisco de bens, direitos e valores é, portanto, medida consoante a estratégia de priorizar a recuperação de ativos auferidos mediante práticas corruptas.

São recentes os avanços que permitiram entender o confisco como iniciativa fundamental para enfrentar a corrupção. Isso porque o procedimento penal se apresenta tradicionalmente voltado à persecução contra a pessoa, sem a devida atenção ao patrimônio envolvido no crime. Foram subutilizados mesmo os poucos instrumentos que o ordenamento jurídico disponibilizou às autoridades de persecução para identificar e localizar ativos. Não obstante esse quadro, pouco a pouco uma mudança paradigmática desloca prioridades da estratégia estatal e o confisco assume tal importância a ponto de ser considerado ferramenta indispensável ao efetivo enfrentamento da corrupção.

Os avanços significaram novos desafios. O aumento de ordens de confisco – ou de medidas acautelatórias para garantia do confisco futuro – obviamente aumentou o número de ativos sob a responsabilidade do Estado. Quando o confisco é definitivo, decidido por sentença transitada em julgado que transfere a propriedade do bem ao Estado, esse bem será disposto em conformidade com a legislação que regulamenta o patrimônio estatal. Situação mais desafiadora é aquela em que os bens estão sob a custódia provisória do Estado. É o caso quando medidas cautelares são aplicadas e o Estado avoca a função de administrar bens e de garantir que o valor econômico correspondente seja preservado, com o fim de assegurar a utilidade de eventual ordem futura de confisco.

As medidas cautelares podem ser aplicadas a uma vasta pluralidade de bens, o que implica a exigência de alto grau de especialidade para reconhecer o meio mais proveitoso de administrá-las. A natureza do bem ditará a estratégia de gerenciamento, que usualmente precisa ser concebida para longo prazo. Os casos de corrupção costumam ser complexos, com envolvimento de muitos autores e com uma materialidade cuja comprovação requer custosos procedimentos para instrução probatória. Esses elementos contribuem para processos penais cujo desenvolvimento se expande no tempo, o que implica que os bens relacionados a esses processos ficarão longos anos sob a custódia do Estado. Esse quadro gera problemas diretos à boa administração e preservação dos bens apreendidos.

Lidar com esses problemas exige estratégias que conjugam esforços nacionais e internacionais. Em âmbito nacional, a Estratégia contra a Corrupção e a

Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) tem pautado a política que congrega as principais instituições da República em prol da boa gestão dos bens em poder do Estado: tanto os bens públicos propriamente ditos – afinal, enfrentar a corrupção é, em suma, proteger o patrimônio público – quanto os bens que provisoriamente estão a cargo do Estado, como medida para enfrentar práticas ímprobas. Indubitavelmente, os principais avanços normativos e operacionais para o aprimoramento da administração de bens apreendidos foram pensados no âmbito da ENCCLA.

A corrupção não é, contudo, exclusividade brasileira. Ao contrário, provoca toda a comunidade internacional, que se vê prejudicada pelos altos custos do desvio de recursos públicos. Os principais foros internacionais erigiram o enfrentamento da corrupção como uma de suas principais pautas. Os países têm lançado mão das ferramentas próprias do direito internacional – convenções, acordos bilaterais, programas de assistência técnica, documentos de referência, manuais de boas práticas – com o escopo de buscar diretrizes inovadoras para lidar com uma criminalidade que transpõe fronteiras. Se a corrupção, como crime econômico, afeta o sistema financeiro internacional, a arena transnacional onde se opera a comunicação entre países reage em busca de estratégias coordenadas para enfrentá-la.

Recuperar ativos desviados por práticas de corrupção é desafio que deve ser encarado de forma inovadora, aberta ao desenvolvimento de propostas que surgem dentro e fora das nossas fronteiras. Exige o desenvolvimento de ações futuristas, que sejam capazes de enxergar à frente para projetar soluções capazes de oferecer respostas efetivas em longo prazo. É lidar com a criminalidade econômica com visões e instrumentos adequados de política criminal. É, em suma, resgatar o que o crime desviou.

Referências

ANSELMO, Marcio Adriano. *Lavagem de dinheiro e cooperação jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2012.

BANCO MUNDIAL E ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME. *Stolen Asset Recovery Initiative: Challenges, Opportunities and an Action Plan*. Washington, DC, 2007.

BLANCO CORDERO, Isidoro. *El delito de blanqueo de capitales*. Madrid: Aranzadi, 2009.

_____. *Sistemas de administración de bienes de América Latina y Guía para la administración de bienes incautados y decomisados del crimen organizado*. Washington: OEA Documentos Oficiales, 2011.

BONFIM, Marcia Mougenout; BONFIM, Edilson Mougenout. *Lavagem de dinheiro*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. O desafio de administrar os bens apreendidos dos criminosos. In: *Revista Via Legal*. 9. ed. Disponível em: <http://www.jf.jus.br/cjf/comunicacao-social/informativos/revista-via-legal/ViaLegal_Ed09_web.pdf/view>. Acesso em: 28 dez. 2014.

_____. *Conselho Nacional de Justiça*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/SNBA/relatorio_bens.php>. Acesso em: 07 jan. 2015.

_____. *Ministério da Justiça*. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/enccla/acoes-enccla>>. Acesso em: 03 jan. 2015.

_____. Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. *Código Penal*. DOU de 31.12.1940.

_____. Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941. *Código de Processo Penal*. DOU de 13.10.1941 retificado em 24.10.1941.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 14 nov. 2014.

_____. *Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. DOU de 3.6.1992.

_____. *Lei Complementar n. 135, de 4 de junho de 2010*. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. DOU de 7.6.2010.

_____. *Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. DOU de 18.11.2011.

_____. *Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013*. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. DOU de 2.8.2013.

CRIBB, Nicholas. Tracing and confiscating the proceeds of crime. In: *Journal of Financial Crime*. Volume 11, Edição 2, 2003.

DE CARLI, C. V. *Lavagem de dinheiro: ideologia da criminalização e análise do discurso*. 2. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME (UNODC). *Primavera árabe mostra a rejeição da população contra a corrupção e pedido por integridade*. Disponível em: <<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2011/10/25-primavera-arabe-mostra-a-rejeicao-da-populacao-contra-a-corrupcao-e-pedido-por-integridade-disse-diretor-executivo-do-unodc-na-abertura-da-conferencia-global-contra-a-corrupcao.html>>. Acesso em: 03 jan. 2015.

FILIPPETO, Rogério. *Lavagem de dinheiro: crime econômico da pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

KILCHLING, Michael. Tracing, seizing and confiscating proceeds from corruption (and other illegal conduct) within or outside the criminal justice system. In: *European Journal of Crime*. Criminal Law and Criminal Justice. Volume 9, número 4, 2001.

MACHADO, Maria Rocha. *Lavagem de dinheiro e recuperação de ativos: Brasil, Nigéria, Reino Unido e Suíça*. São Paulo: Quartier Latin, 2013.

MIRABETE, Julio Fabbrini. *Processo Penal*. São Paulo: Atlas, 2005.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Sistemas de administración de bienes de América Latina y Guía para la administración de bienes incautados y decomisados del crimen organizado*. OEA, Washington, DC, 2011.

STEPHENSON, K.M. et al. *Barriers to Asset Recovery: An Analysis of the Key Barriers and Recommendations for Action*. Banco Mundial, Washington, DC, 2011.

TORNAGHI, Hélio. *Instituições de processo penal*. São Paulo: Saraiva, 1977.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Relatório anual 2010*. Disponível em: <http://files.transparency.org/content/download/76/303/file/2010_AnnualReport_EN.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2015.

Recebido em 20/04/2015

Aceito em 22/09/2015