

ANÁLISE DE CONJUNTURA_

**NOTAS AO MARCO LEGAL DO COMBATE AO CRIME ORGANIZADO:
O QUE PODE DAR ERRADO COM UMA VERSÃO BRASILEIRA DO CIVIL ASSET
FORFEITURE?****Notes on the Legal Framework for Combating Organized Crime:
What can go wrong with a Brazilian version of the Civil Asset Forfeiture?****Páris Borges Barbosa**

Mestre e Doutoranda em Ciências Jurídicas e Sociais pelo PPGSD da Universidade Federal Fluminense (UFF)

Orcid: <https://orcid.org/>Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5683869171755568>

Vamos falar sobre a Lei 15.358/2026 - Marco Legal do Combate ao Crime Organizado (Lei Raul Jungmann ou como ficou conhecida enquanto tramitava como PL Lei Antifacção). A essa altura a maioria dos que trabalham com direito penal e segurança pública já tiveram algum contato com essa legislação e provavelmente se surpreenderam com alguns dispositivos que revelam um punitivismo ousado ou até se escandalizaram com flagrantes inconstitucionalidades. Só para exemplificar, temos:

1. Usurpação da competência exclusiva do Tribunal do Juri para julgar crimes dolosos contra a vida. (art 2º §8º)
2. Monitoramento das conversas entre réu e advogado. (art 41-B LEP)
3. Vedação ao livramento condicional. (art 112 LEP)
4. Prisão preventiva automática para os crimes desta lei. (art 2º §9º)

Cada um desses temas mereceria uma exposição minuciosa, mas quero chamar à atenção um aspecto que me parece merecer um cuidado imediato. Refiro-me à ação civil de perdimento de bens.



Trata-se de uma ação inspirada em instituto similar do direito civil Norte Americano conhecido como *Civil Asset Forfeiture*. A ideia aqui é de que o patrimônio fruto de atividade criminosa e os bens que sejam usados como instrumentos para a prática de crimes devem ser confiscados e expropriados, **independentemente da existência de uma ação penal**. De cara podemos nos perguntar: Se não há condenação criminal, se nem sequer existe uma ação penal, quem vai decidir se houve ou não crime no caso concreto?

Essa decisão caberá ao juiz da ação civil e seguirá regras do processo civil. O juiz deverá determinar a probabilidade do patrimônio ser produto de crime ou de ter sido usado para prática de crime (30%, 50%, 51%...). Se julgar que há probabilidade suficiente, baseado em um *standard* probatório rebaixado (ex: preponderância da prova – 51% de chance é suficiente), o juiz autorizará o perdimento. Não há presunção de inocência; a análise da culpabilidade é suprimida; o ônus da prova pode ser invertido; a revelia provoca todos os seus efeitos inclusive a presunção de veracidade das alegações do autor. O artigo 17 da lei deixa claro que a perda civil independe de aferição de responsabilidade civil ou criminal, e que apenas uma sentença penal que reconheça a inexistência do fato pode impedir o perdimento dos bens.

Este perdimento também alcança bens de terceiros, significando que um terceiro que venha a adquirir o produto de um crime terá de provar que não tinha condições de conhecer a procedência ilícita daquele objeto (Art 13 §1º e §2º). Significa também que um bem emprestado ou que esteja de posse de terceiros poderá ser confiscado caso quem esteja em sua posse pratique um crime, cabendo ao proprietário provar que não tinha condições de saber que sua propriedade estava sendo usada para prática de crimes. De modo geral, a inversão do ônus da prova se torna regra cabendo sempre ao requerido provar fato impeditivo modificativo ou extintivo do direito do autor de lhe tomar o patrimônio.

De partida podemos apontar uma ruptura com a consagrada teoria analítica do crime. Se a lei determina que o perdimento está condicionado a prática de um crime, mas estabelece todo um novo rito e novos parâmetros para definir o que é crime, teríamos então uma definição do que é crime para o direito penal e outra para o direito civil?



Na ação civil de perdimento de bens o crime não é um fato típico ilícito e culpável, é apenas um juízo subjetivo de possibilidade. Para a tradição consuetudinária dos EUA não há constrangimentos epistêmicos ou incongruências teóricas nessa dualidade. O crime nos Estados Unidos é sempre definido no caso concreto por um julgamento que declara uma possibilidade. Lá a condenação criminal é feita quando as evidências indicam não haver mais “dúvidas razoáveis” sobre o crime (dúvidas sempre haverá), enquanto o perdimento civil é feito com níveis menores de certeza. Neste sistema jurídico consuetudinário há um certo reconhecimento de que não é possível chegar a uma verdade absoluta. Isto é muito diferente do pretensioso direito positivo brasileiro, em que a decisão do juiz não é uma declaração de possibilidade mas uma verdade jurídica que decreta: “o crime aconteceu”. Daí surge o primeiro problema quando tentamos copiar o instituto do civil asset forfeiture através da nova lei 15.358/2026. Aqui, a redação expressa da lei em seu artigo 12 diz que o perdimento se dá em razão dos bens serem “produto ou proveito, direto ou indireto, de atividade ilícita ou com a qual estejam relacionados”. Não houve o cuidado de apontar qual nível de certeza é exigido para o perdimento. Pretensiosamente a lei determina que o julgamento deve ser peremptório a respeito da existência da atividade ilícita, o que como dito antes, se feito pelas regras do processo civil sem levar em conta a teoria analítica do crime, criará uma dualidade sobre o próprio conceito jurídico de crime.

A solução para este imbróglio deverá ser doutrinária pois não é possível admitir que um juízo civil determine a respeito da existência de um crime através de regras do processo civil. O caminho que a doutrina deve percorrer é de aproximar o instituto à sua fonte de inspiração dos EUA interpretando tratar-se não de um juízo sobre a existência do crime mas apenas a autorização de conjecturar sobre a sua probabilidade, cabendo também à construção doutrinária a definição de um *standard* probatório adequado para autorizar o perdimento dos bens. Sobre este aspecto, enquanto não tivermos uma jurisprudência vinculante não será surpresa encontrarmos em breve decisões judiciais divergentes sobre o *standard* probatório a ser usado, ou que irão valorar de forma muito diferente situações iguais. Da mesma forma, devemos esperar ver decisões de perdimento



baseadas em indícios muito fracos ou mesmo circunstanciais sobre a probabilidade de um crime. Basta lembrar que mesmo no direito penal temos graves problemas com condenações baseadas apenas na palavra dos policiais, prática que foi naturalizada no Estado do Rio de Janeiro com a súmula 70 do TJRJ¹, recentemente alterada para mitigar abusos recorrentes.

A legislação desafia também os processualistas civis ao introduzir um tipo de ação em que o réu é a coisa em disputa! No direito consuetudinário norte americano essas ações civis de perdimento de bens (*civil asset forfeiture*) são movidas em face do patrimônio e não contra a pessoa. Assim os casos recebem nomes bizarros como: Estados Unidos da América versus \$8.040 Dólares americanos (*United States of America v. \$8,040 United States Currency*); Estados Unidos da América versus Um Esqueleto de Tiranossauro Bataar (*United States v. One Tyrannosaurus Bataar Skeleton*); Estados Unidos da América versus Um Objeto Sólido de Ouro na Forma de um Galo (*United States v. One Solid Gold Object in Form of a Rooster*).

No Brasil, formalmente definiu-se que o requerido será o titular ou possuidor do bem (art. 19). Contudo a lei seguiu a mesma lógica de sua fonte de inspiração nos EUA. De certa forma, o patrimônio é um dos elementos da ação e não a pessoa. Esta centralidade do patrimônio é evidenciada quando a legislação autoriza o confisco de bens de terceiros e também quando prevê a possibilidade do perdimento acontecer mesmo sem que o seu possuidor ou proprietário seja identificado, autorizando a citação por edital que se limita a fazer a descrição do bem.

“Art. 20. Se não for possível determinar o proprietário ou o possuidor, figurarão no polo passivo da ação réus incertos, que serão citados por edital, do qual constará a descrição dos bens.”

1 Entre 2003 e 2024 a súmula 70 do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro orientou condenações penais com a seguinte recomendação: “O fato de restringir-se a prova oral a depoimentos de autoridades policiais e seus agentes não desautoriza a condenação”



Sobre o polo ativo da ação a lei determina quem são os legitimados para sua propositura (art 18), mencionando as pessoas jurídicas de direito público (União, Estados, DF, Municípios e entes da administração indireta) e o Ministério Público (Federal ou Estadual). Aqui também uma lacuna legislativa deixou a dúvida a respeito das hipóteses em que as pessoas jurídicas de direito público poderiam propor a ação. Supõe-se que seu interesse de agir esteja ligado a sua condição de vítima do suposto crime, mas isso realmente não ficou claro.

Abusos e Exageros da Civil Asset Forfeiture nos EUA

Este tipo de ação tem causado muitos problemas nos Estados Unidos, e justamente por isso acho importante atentarmos para a forma como ela foi introduzida no nosso ordenamento. No caso americano, pesquisadores tem apontado que a possibilidade de confiscar os bens relacionados a possível prática de crimes criou um incentivo perverso às agências de segurança pública, já que estes bens passam a integrar o patrimônio da agência responsável pela apreensão. Levantamento anual mostra que cerca de 2,5 bilhões de dólares por ano são confiscados apenas pelas agências federais nos EUA.

Policiais americanos se habituaram a realizar abordagens a veículos e imediatamente indagar a respeito da existência de dinheiro em espécie sendo transportado, com o intuito de confiscá-lo diante de mínimas suspeitas do cometimento de infrações penais. Ao contrário do discurso de combate aos grandes barões do crime, o confisco civil historicamente recai pesadamente sobre a população mais pobre em razão de qualquer pequeno delito.

Em Massachusetts no ano de 2013 a única propriedade da família Caswell's, um hotel de estrada no valor estimado de um milhão de dólares foi objeto de uma ação de perdimento de bens sob a alegação de que nos últimos 14 anos 15 hóspedes teriam sido presos no local por tráfico de pequenas quantidades de drogas. Em Michigan no ano de 1996 A Sra. Tina Bennis perdeu seu veículo, um Pontiac de 1977, porque seu marido estava usando o carro da família para um encontro com uma prostituta. Em Nova York no ano de 2020, a Sra. Cristal Starling foi surpreendida com um mandado de busca e



apreensão em sua casa pois um homem com quem ela estava saindo havia sido preso naquela manhã por tráfico. A polícia não achou drogas na casa de Cristal mas encontrou 8.000 dólares que Cristal estava economizando para trocar seu carrinho de comida de rua por um food truck. Cristal nunca mais viu o dinheiro.

Estes e muitos outros relatos de casos de abusos das agências de segurança vem provocando uma série de ações judiciais nos tribunais estaduais e na suprema corte americana que exigem o estabelecimento de limites para as ações de perdimento de bens. Podemos citar alguns avanços notáveis que foram conquistados, como a legislação aprovada pelo congresso americano em 2000 que estabeleceu regras para estes processos na justiça federal, a Civil Asset Forfeiture Reform Act (CAFRA). Entre outras modificações, a CAFRA garantiu um standard probatório mínimo de preponderância da prova, estabeleceu a possibilidade de defesa do proprietário inocente e determinou a obrigação de pagamento de honorários advocatícios nos casos em que o proprietário vença a disputa. Estas regras porém não se aplicam para as policiais estaduais sendo que cada estado tem um regramento diferente.

Além do CAFRA, decisões da suprema corte americana garantiram a aplicação de critérios de proporcionalidade entre a ofensa cometida e o patrimônio confiscado, como no caso paradigmático *Timbs v. Indiana* julgado em 2019, em que o Sr. Timbs foi preso por vender 4 gramas de heroína no valor de aproximadamente \$400 dólares a um policial disfarçado. Timbs foi condenado a 1 ano de prisão domiciliar e 5 anos de condicional mais \$1.200 de multa. Apesar da pena branda a polícia solicitou o perdimento civil do carro que Timbs dirigia, uma Land Rover no valor de \$42.000 (a multa penal máxima para o crime de Timbs é de \$10.000). Ao final do processo a suprema corte determinou a devolução do carro de Timbs e fixou um precedente vinculante para o governo federal e para todos os estados baseado na oitava emenda da constituição americana que proíbe multas excessivas.

É surpreendente portanto que o congresso brasileiro tenha criado uma norma de evidente influência Norte Americana ignorando os problemas já causados por este instituto naquele país e as soluções lá encontradas. A legislação hoje em vigor no Brasil



não fala em momento algum do *standard* probatório que deve ser utilizado, ela determina expressamente que o autor da ação civil de perdimento (o Estado) não será condenado a pagar honorários de sucumbência ou custas e despesas processuais a não ser em caso de má-fé (art 26) e, mais preocupante, não estabelece qualquer limite de proporcionalidade entre a ofensa e a extensão do confisco. Em relação a proporcionalidade o que temos em curso no Brasil é justamente o oposto! Desde a criação do “confisco alargado” pela lei 13.964/2019 (pacote anticrime) todo o patrimônio que não tenha uma origem lícita comprovada está sujeito a ser confiscado criminalmente, logo supomos que o mesmo ocorrerá com o perdimento civil.

Asfixia do crime versus livre mercado

Apesar das várias críticas que vem sendo feitas à ação civil de perdimento de bens, todos estes argumentos que apontam a falta de proporcionalidade, de ampla defesa, de presunção de inocência ou de outras garantias individuais são prontamente rechaçados pelos entusiastas da nova lei sob os argumentos da preponderância do princípio da função social da propriedade e da política criminal de asfixia do crime organizado.

Uma ideia que ganhou força nos últimos anos é a de que a forma mais eficiente de combate ao crime organizado se dá através da sua “asfixia financeira”. Em síntese, asfixiar o crime significa impedir a obtenção da vantagem material que ele traria. Ao invés de focar no criminoso, com o objetivo de prendê-lo, a atenção das agências de controle se volta para o circuito das mercadorias e do dinheiro com objetivo de interromper o seu ciclo e confiscar bens e valores usados como instrumento para prática de crimes ou que sejam seu resultado direto.

É aqui que elaboro minha provocação a respeito do tema. A metáfora da “asfixia financeira” possui grande poder de convencimento, pois nos faz pensar na desarticulação de mercados ilegais através da interrupção do seu fluxo financeiro ao contrário das tradicionais políticas focadas exclusivamente na repressão e no encarceramento.

Contudo, o discurso da política criminal de asfixia entra em conflito com outro discurso muito comum no Brasil da política econômica do livre mercado. Ao



desregulamentar atividades econômicas, abrir setores estratégicos para a iniciativa privada e enfraquecer órgãos de fiscalização ambiental, sanitária, trabalhista, financeira, etc (ou seja, desburocratizar, passar a boiada) estamos caminhando no sentido contrário da asfixia. Esta contradição fica evidente ao vermos que legislações feitas para “asfixiar” o crime tem o foco apenas na apreensão e perdimento de bens relacionados à atividade criminosa **após** esta já ter se exaurido e consolidado seus lucros.

É claro que o patrimônio obtido por atividades criminosas deve ser confiscado, assim como todo bem que seja instrumento para prática de crime. Mas este esforço de confisco deve estar associado a outras políticas públicas que produzam regulamentação e fiscalização da atividade econômica. Agir intencionalmente para desregulamentar e afrouxar mecanismos de controle de setores estratégicos e do mercado financeiro e ao mesmo tempo endurecer os mecanismos de perdimento do patrimônio do crime em favor do Estado é contraditório, ineficiente e estranhamente conveniente.

Quero ilustrar o que estou descrevendo com um exemplo concreto. Recentemente, a operação Carbono Oculto deflagrada pela PF revelou a facilidade com que o crime organizado passou a controlar parte considerável da cadeia de produção e distribuição de combustível no país, especialmente em SP. Isso somente foi possível em razão de uma decisão política de desmontar a capacidade de regulação e fiscalização deste setor estratégico da economia nacional. O princípio ideológico de fundo aqui é de que o mercado se autorregula e o Estado não deve atrapalhar a iniciativa privada. Assim, decidiu-se reduzir a “burocracia” para o empreendedor que quer ter um posto de gasolina. A Agência Nacional de Petróleo assume um triste papel de agência reguladora de fachada (não por sua culpa, mas pelo seu sucateamento): conta com mais ou menos 100-150 agentes para fiscalizar mais de 43 mil postos de combustível espalhados pelo Brasil. Resultado: um mercado completamente indefeso para ações criminosas de superfaturamento e fraudes. Através da prática ilegal e perigosa de misturar metanol na gasolina (um método que requer testes complexos para ser identificado) o PCC passa a obter lucros astronômicos. Quanto menos fiscalização mais difícil é para o comerciante regular competir com o crime organizado e, assim, o PCC vai quebrando e comprando



seus concorrentes no setor de combustíveis. A rede de postos em SP controlados pelo Primeiro Comando da Capital saiu de 12 em 2010 para mais de 300 em 2025.

E como justificar tanto dinheiro para a receita federal? A lavagem do dinheiro também segue por uma avenida aberta pela mesma política de desburocratização e liberdade econômica. Pequenos bancos virtuais chamados *fintechs* recebem incentivos na forma de regras mais frouxas para sua criação e operação, menos controle do Banco Central e menos transparência das operações realizadas. Diante de tanta facilidade estas *fintechs* criaram técnicas complexas para esconder a titularidade de seus clientes como as contas bolsão, misturando o dinheiro de criminosos com o dinheiro de outros clientes e informando ao Banco Central a existência de apenas uma conta em nome da própria *fintech*. Isso permite a movimentação anônima de dinheiro do crime organizado. Assim o PCC passa a operar não apenas no setor estratégico de combustíveis mas também no coração do mercado financeiro do Brasil, a Faria Lima. Esta expansão do PCC não se deve a um equívoco do poder público, se deve a uma decisão intencional de abrir estes espaços de forma irresponsável para a “livre concorrência”. Mas a cereja do bolo ainda estava por vir. Por que não legalizar os jogos de apostas online no Brasil, as *Bets*? O que pode dar errado?

É diante deste cenário de desregulamentação que as polícias e órgãos de persecução penal trabalham confiscando apenas uma pequena parte dos lucros já consolidados de uma longa cadeia de atividades criminosas. Um cenário que se repete em outras áreas como a mineração, venda de medicamentos e anabolizantes, extração de madeira...

Um incentivo perverso para as polícias

O discurso da asfíxia financeira serve então como um argumento legitimador para alterações legislativas que restringem direitos e garantias individuais e aumentam o poder de intervenção dos órgãos de persecução penal sobre a liberdade e agora também sobre o patrimônio das pessoas. Porém, a pretensão de interromper fluxos criminosos através de mecanismos rigorosos de confisco se torna apenas um fraco paliativo ou até mesmo um



placebo se por outro lado a lógica do livre mercado produz espaços cada vez mais propícios para atividades criminosas. Assim voltamos ao velho dilema que contrapõe Segurança x Liberdade. Aumentar uma implica em diminuir a outra e vice versa. Vejamos que há dois tipos de liberdade em jogo para serem reguladas a fim de obter um grau satisfatório de segurança: a liberdade de mercado, que representa a liberdade dos detentores de capital para investir e empreender e; a liberdade manifesta em garantias individuais como o devido processo legal e a presunção de inocência. Seria compreensível que em alguma medida uma delas fosse mais sacrificada do que a outra. O que causa espanto contudo é a coexistência de políticas econômicas de profunda desregulamentação que geram um alto grau de insegurança acompanhadas de políticas criminais rigorosas justificadas como necessárias para combater a insegurança gerada pela política econômica.

Mas o fato destas supostas políticas de asfixia não produzirem o resultado prometido de redução da criminalidade organizada não significa que elas não produzem nada. Na realidade, já há algum tempo que os órgãos de persecução penal identificaram a possibilidade de se apropriar dos bens confiscados e outros recursos oriundos de multas penais e acordos de leniência.

A ação civil de perdimento de bens vem na esteira de um movimento dos órgãos públicos que, pelo menos na última década, tem demonstrado interesse na obtenção de recursos por meio de confiscos e multas penais. Vale apontar que, a míngua de regulamentações mais robustas sobre a destinação de multas e recuperação de ativos por acordos de leniência, o MP e o Judiciário acostumaram-se a “carimbar” eles mesmos a destinação destes recursos. Essa prática chamou pouca atenção enquanto as cifras eram menores, mas no momento em que o MPF através da Força Tarefa da Lava Jato tentou utilizar 2,5 bilhões de reais obtidos em acordo de leniência com a Petrobras para criar uma Fundação Privada com o objetivo de financiar o próprio MPF, ficou evidente que algo não estava indo bem. Diante dessa manobra da Lava Jato, a Procuradoria Geral da República (PGR) e alguns partidos políticos decidiram intervir propondo 2 Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 568 e 569. Por força das decisões



nestas ADPFs, o Supremo Tribunal Federal (STF) determinou a proibição de destinação “carimbada” de recursos oriundos de multas penais e acordos de leniência feita por juízes e promotores fixando a regra de que estes recursos devem integrar o patrimônio da União e que o Poder Executivo é que deve ser o responsável por decidir onde eles serão empregados.

Outro exemplo recente sobre a disputa entre órgãos públicos pelos valores apreendidos de atividades criminosas veio com a edição do decreto presidencial 11.008/2022 que determinou a destinação de valores confiscados em razão do crime de lavagem de dinheiro para a Polícia Federal através do Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal (FUNAPOL). Somente em 2025 a PF apreendeu cerca de 9,5 bilhões de reais em razão da operação carbono oculto. Esta cifra despertou a cobiça do MPF e do Judiciário Federal que através das associações de juízes federais e procuradores da república moveram a ADPF 1348 junto ao STF demandando uma divisão igualitária dos valores apreendidos em razão do crime de lavagem de dinheiro entre polícias, judiciário e ministério público.

No caso da Lei Raul Jungmann (15.358/2026) houve uma grande pressão por parte da Polícia Federal para que valores oriundo da ação civil de perdimento de bens, nos casos de competência da justiça federal, ficassem a sua disposição em um fundo que seria chamado de Fundo Nacional de Combate às Organizações Criminosas (FUNCOC). A redação final da lei determinou que os bens perdidos sejam “incorporados ao domínio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, conforme o caso” (art 27). Esta destinação frustrou a intenção dos delegados de polícia federal que se manifestaram publicamente em nota da Associação de Delegados de Polícia Federal. Esta associação vem pressionando pela regulamentação da destinação de bens confiscados pela ação civil de perdimento exigindo a edição de decreto presidencial à semelhança do decreto que regulamentou a destinação de valores confiscados referentes a lavagem de dinheiro.

Conclusão



A Ação Civil de Perdimento de Bens introduzida no Brasil pela lei 15.358/2026 se encontra em um estágio ainda muito rudimentar levantando muitas dúvidas a respeito de como será interpretada e aplicada nos casos concretos e de qual será sua eficácia em relação ao objetivo pretendido de redução da criminalidade. Sabemos pela experiência observada nos Estados Unidos da América que um instituto similar criou sérios problemas, alguns ainda não solucionados. Observar como o direito americano lidou com esses problemas pode nos apontar caminhos para evitá-los. É importante termos muita atenção especialmente para o estabelecimento de um *standard* probatório adequado que impeça confiscos baseados em indícios frágeis ou circunstanciais do cometimento de crimes. No aspecto dos direitos do proprietário, recomenda-se também que haja proporcionalidade entre o tamanho do confisco e a infração cometida além de garantir o pagamento dos honorários de sucumbência para advogados. O mais importante porém é não permitir em hipótese nenhuma que as instituições responsáveis por realizar e julgar o confisco de bens sejam elas mesmas as destinatárias finais do patrimônio confiscado. Este é um caminho perigoso que criará instituições interessadas em lucrar com a criminalidade ao invés de reduzi-la. O Brasil vem há alguns anos aumentando a destinação de confiscos criminais à órgãos de persecução penal, o que produz claramente um incentivo perverso. É necessário um consenso a cerca deste tema para que seja possível resistir ao lobby e as pressões de delegados de polícia, procuradores e juízes. Caso contrário, a política de asfixia financeira corre o risco de virar uma política de pilhagem legalizada (*Legal Plunder*).

