



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
(CRIMINAL)

NOTA TÉCNICA 2ªCCR Nº 02/2019

EMENTA: Projeto de Lei (PL) n. 10.373, de 2018, que dispõe sobre a **Ação Civil Pública de Perdimento de Bens**.

AUTOR: Deputado José Rocha (PR-BA) e Outros

SITUAÇÃO ATUAL:

- Matéria apensada ao **PL n. 10.372**, de 2018, do Deputado José Rocha (PR-BA) e Outros, que "introduz modificações na legislação penal e processual penal para aperfeiçoar o combate ao crime organizado, aos delitos de tráfico de drogas, tráfico de armas e milícia privada, aos crimes cometidos com violência ou grave ameaça e crimes hediondos, bem como para agilizar e modernizar a investigação criminal e a persecução penal".
- Matéria no aguardo de criação de Comissão Temporária pela Mesa

RELATOR: -

1. INTRODUÇÃO

O Projeto de Lei n. 10.373, de 2018, de autoria do Deputado José Rocha (PR-BA) e outros, dispõe sobre a **ação civil pública de perdimento de bens** (ou ação civil de extinção de domínio), consubstanciada na **extinção, em favor da União, dos Estados, do Distrito Federal ou Municípios, sem direito à indenização, e em detrimento de pessoas físicas ou jurídicas, do direito de posse e de propriedade, e de todos os demais direitos reais ou pessoais, sobre bens de qualquer natureza e valores que sejam produto ou proveito, direto ou indireto, de atividade ilícita** (art. 1º).

A iniciativa pretende regulamentar todos os aspectos do novo instituto que deseja introduzir, abarcando o processo e procedimentos, o rol de condutas sujeita ao perdimento de bens, legitimados ativos e passivos, entre outros.

No momento, a matéria está apensada ao Projeto de Lei (PL) n. 10.372, de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
(CRIMINAL)

2018, do Deputado José Rocha (PR-BA) e outros, e que, por sua vez, encontra-se no aguardo de criação de Comissão Temporária pela Mesa. Por outro lado, a matéria foi incluída no escopo de Grupo de Trabalho instituído pelo Ato do Presidente de 14 de março de 2019, destinado a analisar e debater as mudanças promovidas na legislação penal e processual penal pelos Projetos de Lei n. 10.372, de 2018, n. 10.373, de 2018, e n. 882, de 2019¹.

Na oportunidade, a 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal – 2ª CCR/MPF, apresenta considerações e sugestões ao projeto de lei, visando subsidiar as atividades incumbidas ao mencionado grupo de trabalho.

2. ANÁLISE

Com proposta similar à denominada ação civil pública de extinção de domínio prevista no Projeto das “10 Medidas Contra a Corrupção” apresentado pelo Ministério Público Federal com vistas ao aperfeiçoamento do sistema jurídico, de modo a reprimir a corrupção e a impunidade no Brasil, tem-se que a proposição constitui medida salutar.

De fato, a ação civil pública de perdimento de bens objeto da proposição representa inovação não apenas elogiável, mas extremamente necessária à complementação do ordenamento jurídico nacional. E tal se dá porque nos moldes em que concebida, constituirá instrumento capaz de atingir as organizações criminosas de forma mais rápida e eficaz, pois, por um lado, ao desconstituir seus direitos sobre produto ou proveito de atividade ilícita, as impede de usufruir das vantagens econômicas provenientes de seus atos; por outro, age de maneira dissociada do rigoroso e inevitavelmente mais lento processo penal.

A criação desse instrumento civil de perdimento de bens, longe de mera discricionariedade, faz parte dos compromissos assumidos pelo Brasil, quando se obrigou a participar da cooperação internacional para inibir o crescimento do capital ilícito. Isso se deu com a adesão às Convenções de Palermo, ratificada em janeiro de 2004 (Decreto nº 5.015/2004), e de Mérida, ratificada em junho de 2005 (Decreto nº

¹ Câmara dos Deputados. Ato do Presidente de 14/03/2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/legislacao-penal-e-processual-penal/conheca-a-comissao/criacao-e-constituicao/Arquivounificado.pdf>>. Acesso em 2 de abril de 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
(CRIMINAL)

5.687/2006), documentos que representam as Convenções da Organização das Nações Unidas (ONU) contra, respectivamente, o Crime Organizado Transnacional e a Corrupção.

As Convenções foram uma reação transnacional ao reconhecido crescimento do fluxo internacional de ativos irregulares, à constatação de que, diante da gama de estratégias de ocultação, não raro, logra-se êxito na camuflagem do capital ilícito no grande volume de operações que integram as economias nacionais e o mercado financeiro global. Partindo-se dessa preocupação, foram emitidas diversas recomendações aos estados participantes, com destaque para a criação de um mecanismo civil de perdimento de bens direta ou indiretamente resultantes de atividade ilícita². A resposta a tal demanda, no Brasil, materializou-se na ação civil pública proposta pelo PL n. 10.373, de 2018.

Ressalte-se que a preocupação com a internalização do capital ilícito na economia nacional vem inspirando importantes marcos legislativos ao longo das últimas décadas: Lei dos Crimes do Colarinho Branco (Lei nº 7.492/86), Lei do Combate ao Crime Organizado (Lei nº 9.034/95), Lei de Lavagem de Dinheiro e Ocultação de Bens (Lei nº 9.613/98), Lei de Combate à Corrupção (Lei nº 12.846/13) etc. No entanto, nenhum desses diplomas é capaz de munir o Estado para o combate às organizações criminosas com a eficiência de uma ação cível nos moldes propostos pelo PL n. 10.373, de 2018, o que evidencia a necessidade de sua aprovação, para complementação do arcabouço legal brasileiro.

O direito comparado é rico em experiências plenamente vigentes de legislação de perdimento de ativos de origem ilícita fora ou além do processo penal. A multiplicação de instrumentos civis de extinção de domínio tem ocorrido tanto em adeptos da *Common Law*, como da *Civil Law*. Nos primeiros, o mecanismo surge como uma ação que recai diretamente sobre a coisa, como ocorre nos Estados Unidos e na Inglaterra. Já nos civilistas, situação do Brasil, como ação contra a pessoa, mas em

²

Decreto nº 5.687/2006, Convenção de Mérida:

"Artigo 54 Mecanismos de recuperação de bens mediante a cooperação internacional para fins de confisco

1. Cada Estado Parte, a fim de prestar assistência judicial recíproca conforme o disposto no Artigo 55 da presente Convenção relativa a bens adquiridos mediante a prática de um dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção ou relacionados a esse delito, em conformidade com sua legislação interna:

(...)

c) Considerará a possibilidade de adotar as medidas que sejam necessárias para permitir o confisco desses bens sem que envolva uma pena, nos casos nos quais o criminoso não possa ser indiciado por motivo de falecimento, fuga ou ausência, ou em outros casos apropriados."



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
(CRIMINAL)

função de uma coisa, caso de Alemanha, Itália, Colômbia, México e Peru³.

A proliferação internacional das ações civis para perdimento de produtos de origem ilícita evidencia não somente a eficácia desse instrumento no enfraquecimento do crime organizado, mas também sua perfeita compatibilidade com sistemas democráticos de direito. Prova disso é sua adoção por democracias consolidadas, caso de Estados Unidos, Inglaterra e Irlanda, com experiências consolidadas no perdimento de ativos ilícitos, bem como, na América Latina, na Colômbia.

Em âmbito doméstico, o esforço para implementação de ação de perdimento civil de bens relacionados à atos ilícitos vem sendo encabeçado pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), grupo coordenado pelo Ministério da Justiça, que reúne diversos ramos do setor público para discutir e fomentar medidas de combate a essas práticas⁴. Ainda em 2005, esse fórum incluiu entre seus objetivos a criação de um instrumento extrapenal para recuperação de ativos de origem ilícita. Desde então, essa é uma das metas divulgadas pela ENCCLA, tendo sido, inclusive, incorporada à campanha do Ministério Público Federal intitulada “10 Medidas contra a Corrupção”, na qual restou denominada de ação civil de extinção de domínio.

Não sem propósito, busca-se a criação de um instrumento cível. Ações de improbidade e ações penais, por exemplo, tratam de bens jurídicos de extrema relevância - como os direitos políticos do cidadão, sua capacidade para o exercício de cargos públicos, e mesmo sua liberdade -, e exigem, portanto, um juízo de certeza para que resultem em uma condenação, razão por que seus processos são naturalmente mais demorados.

Em regra, todos esses casos não são julgados de forma definitiva a tempo de recuperar aquilo que fora ilicitamente obtido. Dessa forma, para conseguir atingir as organizações criminosas de forma decisiva, retirando-lhes os recursos necessários ao financiamento de suas práticas irregulares em tempo hábil, o Estado precisa de um instrumento civil que recaia exclusivamente sobre direitos patrimoniais, sem discutir a

³ LOPES, Nilza Teixeira Rodrigues. Medidas de combate ao crime organizado: ação de extinção civil do domínio, uma análise do direito comparado. Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Internacional Econômico da Universidade Católica de Brasília, 2012.

⁴ A ENCCLA foi instituída em 2003, com o objetivo de aprofundar a coordenação dos agentes governamentais envolvidos nas diversas etapas relacionadas à prevenção e ao combate aos crimes de lavagem de dinheiro e (a partir de 2007) de corrupção. A ENCCLA é coordenada pela Secretaria Nacional de Justiça. Atualmente, reúne cerca de 70 órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo Judiciário e do Ministério Público, dos âmbitos federal e estaduais.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
(CRIMINAL)

aplicação de penas para os envolvidos.

A imprescindibilidade desse mecanismo reside justamente em sua autonomia em relação às demais ações, especialmente no que tange à esfera penal. Resultam dessa independência importantes consequências, como a desnecessidade de formação da culpa penal e exigências bem mais amenas quanto ao teor probatório, já que, no processo civil, trabalha-se com juízo de probabilidade, não de certeza. Assim, o perdimento de bens seria possível ainda que não houvesse provas suficientes para uma condenação criminal, desde que estivessem presentes as exigências legais, que, por sua vez, assegurariam o respeito aos princípios do contraditório e do devido processo legal.

Note que não se trata de desrespeitar o direito à propriedade, igualmente protegido pela Constituição Federal de 1988. O núcleo essencial desse direito fundamental não deve ser atingido. A ação proposta representa apenas sua flexibilização, diante do interesse público, e mediante cuidadosa observação do princípio da proporcionalidade. Essa ponderação não encontra empecilhos de ordem constitucional, pois a propriedade, assim como os demais direitos fundamentais, não é absoluta.

Relevante pontuar, também que, nos termos do art. 5º, inciso XXIII, CF, que "*a propriedade atenderá a sua função social*", o que logicamente não agasalha fins ilícitos. Assim, não há qualquer impropriedade em dar a essa ação o caráter civil, ainda quando o domínio que se vise impugnar esteja relacionado a condutas criminosas. O mérito abordado na extinção extrapenal de domínio limita-se à licitude da aquisição do bem, não atinge a conduta que a antecedeu. A ação civil de perdimento de bens não envolve matéria de natureza penal, pois a perda de domínio não é pena, mas mero efeito automático da sentença penal condenatória⁵. Portanto, a análise necessária para o julgamento da ação se esgota no âmbito civil, o que permite uma carga probatória menor que a exigida para a condenação penal, já que, enquanto o direito criminal lida com a liberdade do cidadão, a ação civil de extinção de domínio recai exclusivamente sobre seus direitos patrimoniais.

5

Código Penal:

"Art. 91 - São efeitos da condenação: (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

(...)

II - a perda em favor da União, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé: (Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984)

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
(CRIMINAL)

Por sua vez, o enriquecimento ilícito não é tolerado pelo ordenamento jurídico brasileiro. O Código Civil prevê a obrigação de reparação para aquele que causar dano a outrem por ato ilícito⁶. Se a origem de um bem não é lícita, há uma presunção de dano moral ou material à sociedade ou a uma vítima determinada, o que justifica e exige sua expropriação pelo Estado.

No campo constitucional, a propriedade digna da proteção estatal é a que cumpre sua função social, nos exatos termos do art. 5º, inciso XXIII, CF⁷, o que não é o caso daquela de proveniência espúria. A origem ilícita do domínio, por conseguinte, é razão legítima para a relativização do direito de propriedade.

Aliás, o ordenamento nacional já convive com situação de perdimento de bem resultante de crime, mas também de ilícito civil, em processo não penal. É o caso da perda de produto que adentra o país sem o respectivo pagamento de tributos, objeto do delito de descaminho⁸. A medida pode ser determinada em processo administrativo fiscal, sem qualquer relação de dependência com a possível ação criminal. Assim, O PL n. 10.373, de 2018 não traz efetiva novidade material. A inovação em tela é principalmente processual e perfeitamente compatível com o tratamento constitucional conferido ao direito de propriedade.

Válido também frisar que a ação civil de extinção de domínio proposta não afeta o princípio constitucional da presunção de inocência, que apenas se aplica à pessoa do acusado, não aos direitos sobre seu patrimônio. Entender o contrário seria estender ao direito de propriedade a proteção constitucionalmente assegurada ao direito de liberdade, o que não encontra amparo constitucional, tampouco seria proporcional.

É necessário respeitar o devido processo legal para destituição de direitos patrimoniais, e a proceduralização da ação civil pública de extinção de domínio deve assegurar isso. No entanto, os padrões de processo e o grau de prova exigidos para a tutela da propriedade não se confundem com aqueles necessários à guarda da liberdade.

⁶ Código Civil: "Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo."

⁷ Constituição Federal: "Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
 (...) XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;"

⁸ Código Penal: "Art. 334. Iludir, no todo ou em parte, o pagamento de direito ou imposto devido pela entrada, pela saída ou pelo consumo de mercadoria (Redação dada pela Lei nº 13.008, de 26.6.2014)"



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
(CRIMINAL)

2.1 ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS – CONSIDERAÇÕES E SUGESTÕES

No que tange ao instrumento pelo qual o perdimento civil em espécie se irá materializar, o PL n. 10.373, de 2018 logrou êxito ao prever uma modalidade de ação civil pública. O objeto da nova ação identifica-se com o das previstas na Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) e na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92)⁹. Esses mecanismos processuais têm em comum a finalidade de proteger interesses difusos, são espécies do mesmo gênero: o das ações civis públicas.

Por sua vez, a natureza pública da ação resta evidenciada na relação vertical entre Estado e particular na qual se baseia, marcada pelo uso das prerrogativas daquele, em defesa do interesse coletivo, tanto que seus legitimados ativos são todos públicos. Por conseguinte, quer se analise a natureza pública da entidade legitimada a promovê-la, quer se classifique a ação em virtude de seu objeto, a ação civil em tela é pública por excelência.

Quanto aos legitimados para sua proposição, o PL n. 10.373, de 2018 foi, em tese, coerente com a atual legislação prevendo atuação precípua – legitimidade de ativa - do Ministério Público e da Fazenda Pública (art. 9º, incisos I, II e III). Ao prever que havendo lesão ao patrimônio público, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estarão concorrentemente legitimados à propositura da ação civil de perdimento de bens/ação civil de extinção de domínio, hipótese em que o Ministério Público intervirá obrigatoriamente como fiscal da lei e poderá aditar a petição inicial (art. 11), manteve sistemática similar presente na ação civil pública e na ação de improbidade, com as quais, como salientado, guarda íntima relação.

Quanto aos demais termos da proposição, a 2ª CCR/MPF tece as seguintes considerações:

2.1.1 Da redação do art. 1º

⁹

Lei n. 7.347/85:

"Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011).

(...)

IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. (Incluído pela Lei nº 8.078 de 1990)"



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
(CRIMINAL)

O art. 1º da proposição assim ressoa:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a Ação Civil Pública de Perdimento de Bens, caracterizada como a perda de bens, direitos ou valores, consistente na extinção do direito de posse e de propriedade, e de todos os demais direitos reais ou pessoais, sobre bens de qualquer natureza e valores que sejam produto ou proveito, direto ou indireto, de atividade ilícita, na forma desta lei, e de sua transferência em favor da União, dos Estados, do Distrito Federal ou Municípios, sem direito a indenização, podendo ser proposta contra pessoa física ou jurídica.

A redação é confusa. A “ação” não se caracteriza pela perda de bens, este um efeito de eventual sentença de procedência. O perdimento de bens é, na verdade, um efeito jurídico civil, do plano do direito material, sendo a ação de extinção de domínio o meio processual específico para a sua efetivação.

A repetição de “*caracterizada pela perda de bens*” e “*consistente na extinção do direito de posse e propriedade*”, no afã de ser clara, acaba por confundir conceitos e institutos jurídicos. Ademais, o parágrafo único reitera a mesma ideia.

A referência à ausência de direito a indenização é desnecessária e equivocada. O perdimento/confisco é um ato de ablação praticado pelo Estado na forma do seu direito, sendo da sua essência não haver reparação/indenização.

Nesses termos, tem-se que a redação do art. 1º do projeto de lei deve ser aperfeiçoada, abarcando as sugestões elencadas.

2.1.2. Da redação do art. 3º e rol de condutas sujeitas ao perdimento de bens

No que tange à ilicitude da atividade apta a configurar o desrespeito à função social da propriedade, para os fins do perdimento de bens/extinção de domínio, que refere-se à procedência, à origem, ou à utilização dos bens de qualquer natureza, direitos ou valores, sempre que relacionados, direta ou indiretamente, com as condutas enumeradas no art. 3º e incisos, a 2ª CCR/MPF tece as seguintes considerações:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
(CRIMINAL)

O projeto adotou a técnica de elencar os crimes (rol) que podem ensejar a decretação da perda de bens no âmbito civil. Com isso, acaba por incidir em **inevitáveis e indesejadas omissões**. Crimes que geram vantagens econômicas expressivas acabam sendo omitidos, enfraquecendo o instituto. Exemplos: 1) **o crime de estelionato não foi citado no projeto** (fraudes milionárias e sistematizadas contra o INSS podem ficar excluídas); 2) **não são citados também os crimes de prefeitos previstos no Decreto-lei 201/1967 e nem os crimes previsto na Lei de Licitações** (Lei 8.666/1993). **Além disso, a norma precisará de frequentes alterações na hipótese de mudanças legislativas nos textos dos crimes citados no rol.**

Nesses termos, e visando aperfeiçoamento de dispositivo central do projeto de lei, segue sugestão de nova redação (emenda) ao texto do art. 3º, que exclui o rol de crimes, alterando tal critério da extinção de domínio para uma cláusula geral de gravidade (pena superior a 4 anos) somada à previsão de que o delito seja apto a gerar vantagem econômica de qualquer natureza. Os novos parâmetros foram delineados na esteira do que consta na recente alteração promovida na Lei de Lavagem do Brasil e na Lei 12.850/2013, art. 1º, §1º (definição de organização criminosa).

A enunciação de crimes tem se demonstrado técnica inadequada. Nas 40 recomendações do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro - GAFI de 2004 já se sugeriu que os Estados **não utilizem mais rol taxativo para os delitos de lavagem de dinheiro**. As Convenções de Palermo (contra a criminalidade organizada) e de Mérida (contra a corrupção), nas exposições de motivos, também proíbem a utilização de rol taxativo. **O rol taxativo é uma técnica legislativa inadequada porque a sociedade evolui muito rapidamente, notadamente com as novas tecnologias, e, não raro, a legislação penal calcada em rol fechado de crimes acaba não acompanhando as novas exigências sociais.**

Por essas razões, em 2012, a Lei 12.683 alterou de forma significativa a Lei 9.613/1998, retirando o rol taxativo da lei de lavagem de dinheiro no Brasil.

Nessa esteira, opta-se pela previsão da extinção de domínio para infrações penais:

a) com penas graves, seguindo parâmetro já adotado na legislação



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
 PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
 2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
 (CRIMINAL)

brasileira: pena privativa de liberdade superior a 4 (quatro) anos (v.g., art. 313, I, CPP – prisão preventiva, com redação da Lei 12.403/2011; Lei 12.850/2013, art. 1º, §1º – definição de organização criminosa); e que

b) gerem vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente (parâmetro também conforme a Lei 12.850/2013, art. 1º, §1º; bem como conforme a Lei 9.613/1998, art. 1º, com redação da Lei 12.683/2012), tudo na forma da seguinte emenda:

**Emenda n. _____ ao
 Projeto de Lei (PL) n. 10.373, de 2018**

Altere-se o art. 3º do Projeto de Lei n. 10.373, de 2018, para que conste a seguinte redação:

*Art. 3º. A caracterização das hipóteses previstas no Art. 2º configura desatendimento à função social da propriedade e, sob esse fundamento, dá causa à decretação da extinção de domínio sobre bens, direitos ou valores que sejam produto, proveito ou estejam relacionados à prática **de infrações penais aptas a gerar vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, cuja pena privativa de liberdade máxima seja igual ou superior a 4 (quatro) anos, apuradas na ação civil de extinção de domínio segundo os parâmetros e na forma desta lei.***

Subsidiariamente, e acaso não acatada a sugestão de excluir do texto o rol de condutas sujeitas ao perdimento de bens, adotando-se cláusula geral que resguardará a atualização do dispositivo, em função da gravidade das condutas, sugere-se o **incremento do dispositivo mediante a inclusão das seguintes hipóteses**, algumas das quais outrora elencadas no projeto das 10 medidas contra a corrupção:

- **tráfico internacional de pessoa com fins de exploração sexual** (art. 231 do Código Penal);
- **tráfico interno de pessoa com fins de exploração sexual** (art. 231-A



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
 PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
 2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
 (CRIMINAL)

do Código Penal);

- **enriquecimento ilícito** (art. 312-A do Código Penal);
- **inserção de dados falsos em sistema de informações** (art. 313-A do Código Penal);
- **exploração de prestígio** (art. 357 do Código Penal);
- **tráfico de influência, corrupção e concussão de funcionários do Fisco** (art. 3º da Lei nº 8.137/1990);
- **crimes praticados por milícias**;
- **contravenções relacionadas a exploração ilegal de jogos** (arts. 50 a 58, do Decreto-Lei n. 3.677, de 1941)
- **comércio ilegal de arma de fogo** (art. 17 da Lei n. 10.826/2003);
- **estelionato** (art. 171 e §§ do Código Penal);
- **crimes de prefeitos** (Decreto-Lei n. 201/1967);
- **crimes previstos na Lei de Licitações** (Lei n. 8.666/1993).

Ainda no que tange ao citado art. 3º, sugere-se - de forma subsidiária e complementar à sugestão acima elencada - singela alteração no inciso "X - *tráfico de armas* (Lei n. 10.826/2003)" para **adequar a redação, padronizando-a de acordo com os demais incisos**, bem como para que fique claro a qual dispositivo da Lei 10.826, de 2003 se refere, fazendo constar "**X – comércio ilegal e tráfico internacional de arma de fogo (arts. 17 e 18, da Lei n. 10.826/2003)**", hipótese em que além de adequar-se o texto, já **incluirá sugestão desta 2ª CCR/MPF quanto a incluir o comércio ilegal de arma de fogo no escopo da lei**.

Isso posto, resta demonstrado que a criação da ação civil pública de perdimento de bens/extinção de domínio (na acepção da ENCCLA e do projeto das 10 medidas contra a corrupção) não só está **em perfeita consonância com o ordenamento jurídico brasileiro, como o aperfeiçoará, trazendo mecanismo autônomo, capaz de combater o crescimento do capital ilícito, e com isso enfraquecer as organizações criminosas e aumentar as chances de ressarcimento às suas vítimas**.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
(CRIMINAL)

2.1.3. Da redação do art. 4º. Aparente inadequação e incompatibilidade com o instituto

O art. 4º da proposição assim resoa:

Art. 4º Presume-se de origem ilícita, a diferença entre o valor do patrimônio do réu e aquele que seja compatível com o seu rendimento lícito e declarado.

O dispositivo aparenta ser inadequado e incompatível com o instituto. **Estabelece presunção e critérios típicos da medida de confisco alargado.** A ação civil de extinção de domínio constitui meio processual para que o Poder Judiciário, no âmbito da jurisdição civil, verifique a procedência criminosa de bens independentemente da persecução criminal correspondente.

Nesses termos, sugere-se adequação da redação do art. 4º eliminando-se possíveis contradições e incompatibilidades, especialmente no que toca ao estabelecimento de presunção e critérios próprios do instituto do confisco alargado, **o qual já está sendo adequadamente tratado no bojo do PL n. 1864, de 2019 (Senado Federal) e PL n. 882, de 2019 (Câmara dos Deputados).**

2.1.4. Instauração de procedimentos investigatórios acerca da origem criminosa de bens pelas procuradorias da União, dos Estados e dos Municípios (arts. 5º - 7º)

Os artigos 5º-7º tratam da competência para a apuração da origem ilícita dos bens citando o Ministério Público e a polícia, bem como criando poderes para as procuradorias da União, dos Estados e dos Municípios para instaurar procedimentos investigatórios acerca da origem criminosa de bens.

Tem-se que os dispositivos são possivelmente inconstitucionais, também podendo culminar em prováveis conflitos de atribuições entre o Ministério Público e a Polícia Judiciária, e prejuízo a investigações complexas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
(CRIMINAL)

Além disso, os dispositivos sugerem que a Polícia Judiciária poderá instaurar investigação que vise unicamente a instrumentalizar o ajuizamento de ação civil de perdimento de bens, incidindo em inconstitucionalidade e nos problemas operacionais referidos acima. Atente-se que **algo diverso e plenamente cabível seria a utilização eventual do resultado de uma investigação criminal da Polícia Judiciária para o ajuizamento de ação civil de extinção de domínio. Mas os dispositivos sugerem que a Polícia poderá instaurar procedimento investigatório com o fim exclusivo de instrumentalizar o ajuizamento da ação civil de extinção de domínio, excedendo as atribuições constitucionais daquela Instituição.**

Destarte, sugere-se o aperfeiçoamento dos artigos 5º -7º do projeto de lei, prevendo-se adequadamente a competência para a apuração da origem ilícita dos bens nos termos do que dispõe a Constituição e os diplomas legais correlatos incidentes.

2.1.5. Art. 19, *caput* e § 1º

Dispõe o art. 19 *caput* e § 1º do projeto de lei:

Art. 19 Sem prejuízo da consideração pelo juiz de toda a prova produzida, pode o réu provar a origem lícita dos bens, sendo admitido qualquer meio de prova válido.

§ 1º A presunção estabelecida no § 1º do art. 4º é ilidida se o réu provar que os bens:

- a) resultam de rendimentos de atividade lícita;*
- b) estavam na sua titularidade no mínimo nos últimos 05 (cinco) anos anteriores à data da propositura da ação civil pública de perdimento de bens;*
- c) foram adquiridos com rendimentos obtidos no período descrito na alínea anterior.*

A 2ª CCR/MPF entende que a redação do *caput* é confusa e tautológica, além de desnecessária. As ideias decorrem do princípio da ampla defesa e da livre apreciação da prova pelo juiz.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
(CRIMINAL)

Quanto ao § 1º, semelhantemente às observações feitas ao art. 4º, entende que a redação é inadequada e incompatível com o instituto.

3. CONCLUSÃO

Destarte, e diante do avanço representado pela proposta, sua aprovação é medida que recomenda e requer a 2ª CCR/MPF, sugerindo, para o aperfeiçoamento do texto que sejam acatadas as sugestões/observações feitas em relação aos arts. 1º, 3º, 4º, 5º – 7º e 19 do projeto de lei, destacando-se as seguintes:

i) necessidade de que seja **excluído o rol taxativo do art. 3º no que tange às condutas sujeitas ao perdimento de bens na forma da lei**, resguardando o diploma legal de outras condutas que decorram do aperfeiçoamento e inovação dos métodos de atuação das organizações criminosas, bem como que acompanhe as novas exigências sociais mediante **previsão da extinção de domínio para infrações penais:**

- a) **com penas graves, seguindo parâmetro já adotado na legislação brasileira: pena privativa de liberdade superior a 4 (quatro) anos (v.g., art. 313, I, CPP – prisão preventiva, com redação da Lei 12.403/2011; Lei 12.850/2013, art. 1º, §1º – definição de organização criminosa); e que**
- b) **gerem vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente (parâmetro também conforme a Lei 12.850/2013, art. 1º, §1º; bem como conforme a Lei 9.613/1998, art. 1º, com redação da Lei 12.683/2012), tudo na forma da seguinte emenda:**

Emenda n. _____ ao

Projeto de Lei (PL) n. 10.373, de 2018

Altere-se o art. 3º do Projeto de Lei n. 10.373, de 2018, para que conste a seguinte redação:

Art. 3º. A caracterização das hipóteses previstas no Art. 2º configura



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
 PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
 2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
 (CRIMINAL)

*desatendimento à função social da propriedade e, sob esse fundamento, dá causa à decretação da extinção de domínio sobre bens, direitos ou valores que sejam produto, proveito ou estejam relacionados à prática **de infrações penais aptas a gerar vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, cuja pena privativa de liberdade máxima seja igual ou superior a 4 (quatro) anos, apuradas na ação civil de extinção de domínio segundo os parâmetros e na forma desta lei.***

b) **subsidiariamente**, que sejam incluídos no escopo da lei os seguintes crimes: **tráfico internacional de pessoa com fins de exploração sexual** (art. 231 do Código Penal); **tráfico interno de pessoa com fins de exploração sexual** (art. 231-A do Código Penal); **enriquecimento ilícito** (art. 312-A do Código Penal); **inserção de dados falsos em sistema de informações** (art. 313-A do Código Penal); **exploração de prestígio** (art. 357 do Código Penal); **tráfico de influência, corrupção e concussão de funcionários do Fisco** (art. 3º da Lei nº 8.137/1990); **crimes praticados por milícias; contravenções relacionadas a exploração ilegal de jogos** (arts. 50 a 58, do Decreto-Lei n. 3.677, de 1941) e **comércio ilegal de arma de fogo** (art. 17 da Lei n. 10.826/2003); **estelionato** (art. 171 e §§ do Código Penal); **crimes de prefeitos** (Decreto-Lei n. 201/1967); e **crimes previstos na Lei de Licitações** (Lei n. 8.666/1993), tudo na forma da seguinte **emenda**:

Emenda n. _____ ao

Projeto de Lei (PL) n. 10.373, de 2018

Altere-se o art. 3º do Projeto de Lei n. 10.373, de 2018, para que conste a seguinte redação:

Art. 3º . A ilicitude da atividade, para os fins desta lei, refere-se à procedência, à origem ou à utilização dos bens de qualquer natureza, direitos ou valores, sempre que relacionados, direta ou indiretamente com as condutas previstas nos seguintes dispositivos:

- I - extorsão mediante sequestro (art. 159 e §§, do Código Penal);*
- II - peculato (art. 312 do Código Penal);*
- III - concussão (art. 316 do Código Penal);*
- IV - corrupção ativa e passiva (arts. 317 e 333 do Código Penal);*
- V - tráfico de influência (art. 332 do Código Penal);*
- VI - tráfico de drogas (arts. 33 a 39 da Lei nº 11.343, de 2006);*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
 PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
 2ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO
 (CRIMINAL)

- VII - lavagem de dinheiro (art. 1º da Lei nº 9.613, de 1998);
 VIII - contrabando (art. 334-A do Código Penal);
 IX - organização criminosa (Lei n. 12.850/2013);
X - comércio ilegal e tráfico internacional de arma de fogo (arts. 17 e 18, da Lei n. 10.826/2003);
 XI - atos lesivos à Administração Pública Nacional ou Estrangeira (Lei n. 12.846/2013);
XII - tráfico internacional de pessoa com fins de exploração sexual (art. 231 do Código Penal);
XIII - tráfico interno de pessoa com fins de exploração sexual (art. 231-A do Código Penal);
XIV - enriquecimento ilícito (art. 312-A do Código Penal);
XV - inserção de dados falsos em sistema de informações (art. 313-A do Código Penal);
XVI - exploração de prestígio (art. 357 do Código Penal);
XVII - tráfico de influência, corrupção e concussão de funcionários do Fisco (art. 3º da Lei nº 8.137/1990);
XVIII - crimes praticados por milícias; e
XIX - contravenções relacionadas a exploração ilegal de jogos (arts. 50 a 58, do Decreto-Lei n. 3.677, de 1941);
XX - estelionato (art. 171 e §§ do Código Penal);
XXI - crimes de prefeitos (Decreto-Lei n. 201/1967);
XXII - crimes previstos na Lei de Licitações (Lei n. 8.666/1993).

Brasília/DF, 15 de abril de 2019.

Luiza Cristina Fonseca Frischeisen
Subprocuradora-Geral da República
Coordenadora da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF