

RECEBIDO EM: 23/07/2019

APROVADO EM: 11/11/2019

ESTADO DE DIREITO E FRONTEIRAS DE EXCESSOS: *CIVIL FORFEITURE* AMERICANA E PROPOSTA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE EXTINÇÃO DE DOMÍNIO NO BRASIL

***RULE OF LAW AND BORDERS OF EXCESSES: THE
CIVIL FORFEITURE IN USA AND PROPOSAL FOR ITS
IMPLEMENTATION IN BRAZIL***

José Carlos Francisco

*Pós-Doutor pela Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne). Doutor e Mestre em
Direito Constitucional pela Universidade de São Paulo - USP. Professor da Faculdade
de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie/SP e Juiz Federal na 3ª Região*

Denis Skorkowski

*Mestrando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana
Mackenzie. Assistente Jurídico de Desembargador no Tribunal de Justiça (SP).
Pesquisador dos seguintes Grupos de Pesquisa - CNPq "Políticas Públicas como
Instrumento de Efetivação da Cidadania"; "Cidadania, Constituição e Estado
Democrático de Direito".*

SUMÁRIO: Introdução: Estado de Direito, Segurança Jurídica e resultados de ilícitos; 2. *Forfeiture Process* dos Estados Unidos: natureza civil como forma de vencer obstáculos penais; 2.1. Críticas ao punitivismo penal com roupagem civil; 3. Projeto de Lei do Senado

Federal nº 257/2015 e ação civil de extinção de domínio: fundamento no caso brasileiro e questões circundantes ao uso do instituto; 3.1. A função social da propriedade; 3.2. Estrutura jurídico-normativa; 4. Precisamos de mais uma medida sancionatória?; 5. A proposta de ação civil de extinção de domínio é compatível com o ordenamento constitucional brasileiro?; 6 Conclusão; Referências.

RESUMO: Partindo do problema relativo à busca de meios para combater a criminalidade expropriando bens, direitos e valores envolvidos com ilícitos, este estudo tem como hipótese a compatibilidade do Projeto de Lei do Senado Federal nº 257/2015 com o sistema jurídico brasileiro, desde que não incida em vícios incorridos pela *Civil Forfeiture* americana, pretendendo aplicar sanção civil como subterfúgio para evitar garantias penais. Como pressuposto para aplicação do confisco previsto na ação civil pública de extinção de domínio, é necessário comprovar o abuso ao exercício do direito à propriedade (ou descumprimento de sua função social) mediante nexos de causalidade do bem, direito ou valor com atividade criminosa, não bastando mera suspeita ou dúvida, desde que respeitadas as garantias do Estado de Direito (notadamente o devido processo legal, a certificação da culpabilidade de pessoas envolvidas em ilícitos, a individualização da pena e a proteção de lesados e de terceiros de boa-fé). Adotamos o método dedutivo, alternando dissertação e argumentação para expor conceitos e ideias, com levantamento bibliográfico.

PALAVRAS-CHAVE: Ação Civil de Extinção de Domínio. Estado de Direito. Segurança Jurídica. Adequação Constitucional. Ônus Probatório. Ação *in Rem*.

ABSTRACT: Starting from the problem of the search for tools in order to fight against crime by expropriating property, rights and values involved with illicit, this study has as hypothesis the compatibility of Senate Bill No. 257/2015 with the Brazilian legal system, as long as it do not reproduce the same defects of the Civil Forfeiture of the USA, which applies a civil penalty as a subterfuge to avoid criminal guarantees. As a prerequisite for the application of the forfeiture in the Brazilian system it is necessary to prove the abuse of the right to property (or noncompliance with its social function) through a causal link of good, right or value with the criminal activity, and it is not enough a simple doubt; it is important to have secured the legal guarantees of the rule of law (such as the due process of law, certification of the guilt of persons involved in illicit acts, individualization of punishment and protection of

injured parties and of bona fide third parties). We adopted the deductive method, alternating dissertation and argumentation to expose concepts and ideas, with bibliographical survey.

KEYWORDS: Civil Forfeiture. Rule of Law. Legal Certainty. Constitutional Adequacy. Burden of Proof. Action *in Rem*.

INTRODUÇÃO: ESTADO DE DIREITO, SEGURANÇA JURÍDICA E RESULTADOS DE ILÍCITOS

Em sentido adjetivo, estrito, forte ou substancial, Estado de Direito consiste na qualidade do Estado Nacional que se orienta por padrões normativos (elaborados por procedimentos legítimos e aplicados segundo parâmetros democráticos), subordinando a todos (inclusive àqueles que positivam e aplicam os preceitos) com o propósito de identificar e efetivar direitos, garantias e deveres fundamentais.¹ Como vetor fundamental de regimes democráticos, do Estado de Direito deriva a segurança jurídica pelo cumprimento desses padrões. As garantias fundamentais à segurança jurídica e ao Estado de Direito dependem da regularidade formal e material do que ocorre em sociedades com preocupações civilizatórias modernas.²

Nos níveis alarmantes que organizações criminosas atingem atualmente no Brasil (com delitos que vão de simples a muito sofisticados, com fluxos internacionais de recursos, lavagem de dinheiro e intersecção com entes estatais), há viva discussão legislativa sobre a adoção da Ação Civil Pública de Extinção de Domínio, permitindo apropriação (pelo Estado) daquilo que foi obtido por atividade ilícita. Tendo como pressuposto o nexo causal entre “crime” e “coisa expropriada”, essa ação tem como fim enfraquecer organizações criminosas atacando a capacidade financeira e patrimonial (essencial para suas operações ilícitas).

1 Não há um sentido único e estático de Estado de Direito, embora desde o início da modernidade há alguns movimentos claros (Estado Liberal de Direito opondo-se ao *Ancien Régime*, e Estado Social de Direito combatendo o individualismo e Estado Abstencionista) levando à aproximação do Estado Cooperativo de Direito (convergência de muitos países em organismos internacionais intergovernamentais). Sobre Estado de Direito, por todos, REIS NOVAIS, Jorge. *Contributo para uma Teoria do Estado de Direito*. Coimbra: Almedina, 2006, e VERDÚ, Pablo Lucas. *A luta pelo Estado de Direito*. tradução de Agassiz Almeida Filho, Rio de Janeiro: Forense, 2007.

2 Em uma formulação simples, não existe direito adquirido por ato ou fato ilícito, do mesmo modo que o ato jurídico será imperfeito se violar parâmetros normativos, e a coisa julgada será desconstituída se manifestamente contrariar norma jurídica. Do mesmo modo, o direito à propriedade privada será garantido se cumprido o dever fundamental de utilizá-la de modo lícito e orientado por sua função social.

O Projeto de Lei do Senado Federal nº 257/2015 é o mais recente a tratar da matéria, e, dentre as controvérsias que gera, está a aplicação de sanção na esfera civil em razão de ilícitos penais (com possíveis impactos no grau de certeza acerca do cometimento da ilicitude).

Assim, partindo do problema relativo à busca de meios para combater a criminalidade expropriando bens, direitos e valores envolvidos com ilícitos, este estudo tem como hipótese a compatibilidade do Projeto de Lei do Senado Federal nº 257/2015 com o sistema jurídico brasileiro, desde que não incida em vícios incorridos pela *Civil Forfeiture* americana, pretendendo aplicar sanção civil como subterfúgio para evitar garantias penais. O objetivo deste estudo é demonstrar que a aplicação do confisco previsto na ação civil pública de extinção de domínio deve ter como pressuposto a comprovação do abuso ao exercício do direito à propriedade (ou descumprimento de sua função social) mediante nexos de causalidade do bem, direito ou valor com atividade criminosa (não bastando mera suspeita ou dúvida), bem como o respeito às garantias do Estado de Direito (notadamente o devido processo legal, a certificação da culpabilidade de pessoas envolvidas em ilícitos, a individualização da pena e a proteção de lesados e de terceiros de boa-fé). As perguntas que pautam a pesquisa são: a ação civil de extinção de domínio é, de fato, necessária? E, em caso positivo, como conformá-la aos preceitos constitucionais dos sistemas jurídicos brasileiro e americano?

Neste estudo, adotamos como metodologia de pesquisa a dedução, tomamos como paradigma a experiência da *Civil Forfeiture* utilizada nos Estados Unidos dada a influência do direito americano nessa matéria, embora existam medidas equivalentes na Itália (“*confisca di prevenzione*”), na Inglaterra (“*civil recovery*” e “*cash forfeiture*”), na Colômbia e no México (“*extinción de dominio*”).³

Se de um lado é incorreto copiar ou importar modelos estrangeiros sem reflexões sobre a nossa realidade normativa, socioeconômica e institucional (sobretudo quando se trata de mecanismos ou medidas originárias de países que adotam o *common law*), por outro lado é relevante observar, avaliar, sugerir e implementar medidas testadas por experiências estrangeiras, notadamente de países que exercem influência multifacetária no Brasil. Por isso, tomamos cuidados essenciais para aferir a compatibilidade desse “transplante jurídico” ao usar os Estados Unidos como paradigma.

3 A respeito dessas experiências estrangeiras, UNIÃO EUROPEIA, 2013 e MARQUES, 2014.

Assentado o levantamento bibliográfico como método de procedimento, apresentaremos, em linhas conclusivas, a possibilidade de utilizarmos mais esta forma de combate à criminalidade, desde que haja respeito aos preceitos de ordem interna, evitando-se que a busca incondicionada por resultados jurídicos transfigure-se em algo tão prejudicial quanto não alcança-los.

2 CIVIL FORFEITURE PROCESS DOS ESTADOS UNIDOS: NATUREZA CIVIL COMO FORMA DE VENCER OBSTÁCULOS PENAIIS

A *Civil Forfeiture* é ferramenta processual utilizada pelo Governo Federal americano (e também por Estados-Membros, conforme seus estatutos) no combate a criminalidade que envolve fluxo de riqueza (p. ex., tráfico de droga), com importantes alterações, feitas em 2000, pelo *Civil Asset Forfeiture Reform Act* para adequar o procedimento às garantias individuais (em especial, de terceiros inocentes).⁴

Trata-se de processo judicial de confisco ajuizado pelo poder público contra propriedade determinada (o bem é tratado como culpado por ficção ou premissa, motivo pelo qual não é relevante estabelecer a culpa do atual proprietário da coisa); aliás, também não importa se o proprietário é o próprio infrator ou terceiro.⁵ O foro competente para processar e julgar o processo é do local onde o bem se localiza, de modo que a *Civil Forfeiture* compreende, basicamente, propósitos governamentais de apropriação (pela via judicial) de determinada propriedade privada supostamente relacionada à atividade criminosa (BRIDY, 2014, p. 688).

Por ter natureza civil, esta medida permite confiscar bens com menor ônus probatório comparado às medidas criminais equivalentes, bastando que o governo federal demonstre “*by a preponderance of the evidence*”. Trata-se de baixa exigência probatória (mesmo após o *Civil Asset Forfeiture Reform Act* de 2000), não sendo necessário nível mais exigente (“*the clear and convencing evidence*”).⁶

4 Sobre o assunto, WILLIAMS; HOLCOMB; KOVANDZIC; BULLOCK, 2010.

5 Nos EUA, o bem figura no polo passivo da demanda, p. ex., “United States v. Approximately 600 Sacks of Green Coffee Beans”. Disponível em: <<https://casetext.com/case/us-v-approx-600-sacks>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

6 Nos estados Unidos, o grau máximo de exigência probatória é chamado “*beyond a reasonable doubt*”, usualmente associado a condenações por acusações criminais (WILLIAMS; HOLCOMB; KOVANDZIC; BULLOCK; 2010, p. 20). Ainda sobre a matéria, SIMÕES e TRINDADE (2009, p. 35)

O núcleo jurídico que define a *Civil Forfeiture Process* possui três elementos estruturais: o instrumental (ação); a pretensão em si (a coisa); e a justificativa (origem criminosa); daí, falar-se em ação *in rem*, com enfoque especial a esses dois últimos elementos.

Conforme CASSELLA (2016, p. 11), “[...] *civil forfeiture is available whether the property belongs to the wrongdoer or to a third party: the focus is on the nexus between the property and the criminal offense [...]*”. Ou seja, é preciso demonstrar o nexó de causalidade compreendido pela “[...] *conexão suficiente entre a conduta proibida (na seara criminal) e a coisa cuja expropriação o Estado pleiteia [...]*” (MARQUES, 2014, p. 12).

Resumidamente, a adoção da *Civil Forfeiture* se justifica a partir de duas premissas: a primeira é que a coisa carrega a culpa, daí porque é dispensável a perquirição prévia de quem seria penalmente o culpado, bem como não importam os limites de tal culpabilidade (daí é extraída a caracterização de ação *in rem*), motivo pelo qual, reafirmamos, quem figura no polo passivo da demanda é a própria coisa e não uma pessoa (infrator ou terceiro), embora qualquer um possa questionar a titularidade do bem;⁷ a segunda premissa é a legitimidade estatal para aplicar sanção de caráter civil, retirando do embate certas proteções individuais (notadamente probatórias) que existiriam se a responsabilização fosse discutida pela via criminal. Com a combinação dessas duas premissas, viabiliza-se o confisco civil, tornando ágeis as ações estatais com a diminuição de proteções constitucionais e legais dos proprietários; o poder público fica autorizado a expropriar (com natureza de sanção civil) propriedade supostamente contaminada por atos criminosos, bastando dúvida razoável a respeito do delito (ou “*by a preponderance of the evidence*”). Sobre essas premissas (ou ficções jurídicas), BRIDY (2014, p. 688) explica:

[...] The *in rem* fiction and the civil sanction fiction are two powerful legal fictions that combine in civil forfeiture actions to ease burdens on the government and to diminish constitutional protections for property owners. The *in rem* fiction permits the government to act through property on property owners who would otherwise be beyond its reach. The civil sanction fiction entitles the government to take property allegedly tainted by a crime without actually having to prove commission of the crime beyond a reasonable doubt. [...]

7 Sobre o ponto, MARQUES (2014, p. 11) observa que, nos Estados Unidos “[...] *o sujeito de direito público, na condição de parte autora, aciona a coisa (bem material, móvel ou imóvel ou recursos financeiros), com o fim de lhe obter a expropriação, após a análise do caso concreto pela autoridade judiciária, com base nos elementos de prova coligidos ab initio ou ulteriormente produzidos, durante a instrução probatória [...]*” (grifos nossos).

CASSELLA (2016, p. 01) cita o caso *Kaley x United States* no qual foram listadas por uma juíza as razões porque o “*asset forfeiture*” é visto como uma parte importante para a aplicação da lei penal:

[...] Forfeiture, she wrote, serves to punish the wrong-doer, to deter future illegality, to lessen the economic power of criminal enterprises, to compensate victims, to improve conditions in crime damaged communities, and to support law enforcement activities such as police training [...]

Porém, as premissas e as práticas desse confisco civil sofreram e ainda sofrem duras críticas por parte de segmentos americanos.

2.1 CRÍTICAS AO PUNITIVISMO PENAL COM ROUPAGEM CIVIL

Diante da expressiva utilização da *Civil Forfeiture* nos Estados Unidos a partir de 1970, surgiram debates a respeito de sua compatibilidade com o sistema jurídico norte-americano, especialmente porque essa medida não passaria de um subterfúgio estatal para atender a punitivismo penal sob as vestes de procedimento civil.⁸ LEACH e MALCOM apontam esse problema de uso disfarçado de medida civil com propósitos vinculados a aspectos criminais, mesmo sem claros elementos de condenação (1994, p. 254):

[...] critics contend that the “civil” label cannot obscure clear punitive intent in enacting such legislation. These critics charge that the government can and does use the civil forfeiture process to exact a economic sanction against individuals who are either beyond the reach of the criminal justice system or against whom there is simply insufficient evidence to convict them of a crime. [...]

Em decorrência de críticas dessa ordem, a *Civil Forfeiture* foi alterada com o *Civil Asset Forfeiture Reform Act* de 2000, a partir do qual houve a expansão de garantias do proprietário do bem confiscável (p. ex., dentre as inovações estão exigências de notificação de apreensão e de maiores elementos probatórios para o governo realizar a expropriação). Em Nota crítica à constitucionalidade do confisco civil como ferramenta de aplicação da lei penal, a Revista da Faculdade de Direito de Harvard apontou algumas dessas alterações:

⁸ Em 1970 há a promulgação do *Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act* e do *Continuing Criminal Enterprise*. Mas, a partir de 1984, com a promulgação do *Comprehensive Crime Control Act*, é que a utilização do instituto ganha força nos Estados Unidos (UNIÃO EUROPEIA, 2013, p. 59).

[...] For example, it imposes deadlines for forfeiture filings, adds seizure notice requirements, shifts the burden of proof to the government, adopts an innocent owner defense, and provides for attorneys' fees and interest for successful claimants. It also applies the Eighth Amendment's excessive fines framework to civil forfeitures and expands Fourth Amendment protections [...] (HARVARD LAW REVIEW, 2018, p. 2390)

Sobre a densidade das provas necessárias ao confisco civil, MARQUES (2014, p. 11-12) observa que o processo é inspirado no chamado *princípio da tutela provisória da aparência*; ou seja, é preciso que haja um grau de demonstração relativamente maior do que aquele circundante à prova civil. Já REZENDE (2018, p. 23) afirma que a *civil forfeiture* exige comprovação com base no *standard* de prova civil *preponderance of the evidence* (também conhecido como *the balance of probabilities*), o qual exige grau de comprovação maior que o *probable cause* (exigido antes do *Civil Asset Forfeiture Reform Act*). Apesar das reformas, conforme descrição de SIMÕES e TRINDADE (2009, p. 35), não se chegou à profundidade probatória circundante às questões de cunho criminal:

[...] Nos EUA transformou-se a *civil forfeiture* numa das mais potentes armas do governo federal contra o tráfico de droga e outras actividades ilegais. Regista-se, contudo, a preocupação de introduzir, através do 'Civil Asset Forfeiture Reform Act', de 2000, reformas no sistema americano, com o fim de garantir 'um procedimento mais justo e uniforme', com maior respeito pelos direitos do interessado e de terceiros inocentes.

O processo de confisco *in rem* é autónomo e dirigido contra a 'propriedade determinada' enquanto tal, perante o tribunal do local onde o bem se localiza. Não é relevante a culpa de quem for o actual proprietário da coisa e, pelo contrário, recorre-se a uma espécie de *fictio juris*, com base na qual é 'culpado' o bem e, portanto, é irrelevante a culpa do proprietário.

A principal razão da preferência pelo procedimento civil em vez do penal é o seu menor ónus probatório: a acusação/requerente deve provar, 'by a preponderance of the evidence', a confiscabilidade dos bens, não sendo necessária 'causa provada'. Segundo certa doutrina, a civil forfeiture requer um tão baixo nível de prova (mesmo depois do 'Civil Asset Forfeiture Reform Act' de 2000) que alguns membros do Congresso do EUA requereram a

fixação de um nível de prova mais exigente: 'the clear and convencing evidence' [...] (grifos nossos).

Outras mudanças também marcaram o processo de aperfeiçoamento do instituto nos Estados Unidos, tal como a proteção denominada “proprietário inocente”, permitindo demonstração de sua boa-fé quanto ao desconhecimento da origem criminosa. Nesse sentido:

[...] This Act brought about 2 principal changes to the civil forfeiture regime. First, it raised the burden on the government requiring it to prove its case on the standard civil burden, the balance of probabilities. Second, it established an “innocent owner” defence – an owner had to establish that he/she had no knowledge that the property had been used in a crime or in a proceeds case, that he/she had acquired the property in good faith at full value without notice of its criminal origin. [...] (UNIÃO EUROPEIA, 2013, p. 59)

Como é comum a todos os países no ambiente de risco contemporâneo, a sociedade americana tem notórias virtudes e vícios, e vem sendo marcada por ameaças e conflitos antes mesmo dos atentados terroristas de 11/09/2001, razão pela qual fatores meta-jurídicos têm grande peso na análise de limites às garantias fundamentais dos cidadãos.⁹ As virtudes e vícios da realidade brasileira são parcialmente diversos da americana, dificultando a simples transposição da *Civil Forfeiture Process*.

3 PROJETO DE LEI DO SENADO FEDERAL Nº 257/2015 E AÇÃO CIVIL DE EXTINÇÃO DE DOMÍNIO: FUNDAMENTO NO CASO BRASILEIRO E QUESTÕES CIRCUNDANTES AO USO DO INSTITUTO

Em 2005, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) incluiu a apresentação de projeto de lei para o confisco (ou perdimento) de bens envolvidos em atividades ilícitas.¹⁰ Essa intenção foi retomada em 2010 e em 2011, a partir de quando o tema ganhou força, em especial pela criação de grupos de trabalho no Ministério Público para estudar o assunto e fornecer subsídios ao

9 Há diversas espécies de risco, que afetam todos os países de maneiras variadas. Sobre o tema, por todos, BECK (2001) e (2008).

10 O trabalho da ENCCLA é concretizado pelas chamadas ações, elaboradas e pactuadas anualmente pelos seus membros, a partir do que são criados grupos de trabalho que realizam estudos sobre o tema. A Ação 14/2005 foi formulada nos seguintes termos: “Elaborar anteprojeto de lei instituindo ação civil de perdimento de bens de origem ilícita.”

Ministério da Justiça.¹¹ Apresentado o PL nº 5.681/2013 à Câmara dos Deputados tratando do confisco civil de bens envolvidos em ilícitos, o mesmo foi rejeitado (317 votos a 97), mas a discussão foi retomada pelo Senado Federal no Projeto de Lei nº 257/2015, que cuida da ação civil pública de extinção de domínio.¹²

3.1 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Na exposição de motivos do PL nº 5.681/2013 rejeitado pela Câmara dos Deputados, os fundamentos constitucionais da ação civil de perdimento de bens, direitos ou valores foram o art. 5º, XXII (que assegura o direito de propriedade), bem como o inciso XXIII (que prescreve que a propriedade deverá atender à sua função social), e o inciso LIV (que garante que ninguém será privado da sua liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal); nas justificativas desse projeto de lei ainda constou que a proteção constitucional do direito de propriedade tinha por objetivo tutelar o seu uso adequado e não abusivo, de modo a evitar que outros direitos fossem violados, o que se traduzia exatamente nas hipóteses de uso para o cometimento de atividade ilícita ou como resultado dessa atividade ilícita, pois, nesses casos, o direito de propriedade foi exercido de forma contrária ao bem estar social, no sentido do resguardo da segurança, da liberdade e da dignidade humana.

As mesmas justificativas do projeto rejeitado na Câmara sustentam o Projeto de Lei nº 257/2015 em tramitação no Senado Federal, porque seu art. 3º vincula expressamente a ilicitude da atividade ao desrespeito à função social da propriedade, bem como o alinhamento do nosso sistema jurídico ao que tem sido feito em outros países e também ao ordenamento internacional.¹³

11 A Ação 03/2010 pretendeu “*Elaborar Anteprojeto de Lei de Extinção de Domínio.*”, e a Ação 16/2011 “*Retomar a análise do anteprojeto de Extinção de Domínio.*”. A Procuradoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo criou grupo de trabalho pelo Ato 08/2011, e o Ministério Público Federal formulou as “10 medidas contra a corrupção”. Disponível em: <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br>>. Acesso em: 03 jul. 2019.

12 O Projeto de Lei do Senado Federal nº 257/2015 está disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120990>>. Acesso em: jul. 2019.

13 A *Civil Forfeiture* americana é o paradigma que adotamos neste estudo. Exemplificando, na ordem internacional, o art. 12, 1, da Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional, aprovada pelo Decreto nº 5.015/2004, prevê que os Estados Partes adotarão, em seu ordenamento jurídico interno, medidas necessárias para permitir o confisco do produto e dos bens, equipamentos e outros instrumentos utilizados ou destinados à prática de crimes organizados transnacionais; já o art. 31, item 8, da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção - Convenção de Mérida, aprovada pelo Decreto nº 5.687/2006, prevê que os Estados Partes poderão considerar a possibilidade de exigir de um delinqüente a demonstração da origem lícita do alegado produto de delito ou de outros bens expostos ao confisco.

Com propósitos de eficiência e eficácia para perdimento de bens, o Projeto de Lei do Senado Federal nº 257/2015 encaminha a expropriação sob o fundamento de uso abusivo da propriedade. Logo, a proposta legislativa não visa a penalizar determinada pessoa por eventual ato criminoso, mas sim coibir a violação de dever fundamental relacionado à função social da propriedade (art. 3º do Projeto de Lei), após apuração da origem ilícita por autoridades competentes.

3.2 ESTRUTURA JURÍDICO-NORMATIVA DO PROJETO DE LEI Nº 257/2015

O art. 1º do Projeto de Lei nº 257/2015 prevê que a ação civil pública de extinção de domínio deve ser usada para a perda civil de bens, direitos ou valores privados de qualquer natureza, sem indenização. Essa perda civil se dá mediante extinção do direito de posse e de propriedade, bem como de todos os demais direitos reais ou pessoais, sobre bens (mesmo se transferidos a sucessores) ou valores que sejam instrumento, produto ou proveito (direto ou indireto) de atividade ilícita; o que for confiscado será transferido em favor da União Federal, dos Estados-Membros, do Distrito Federal ou Municípios.

Conforme o art. 2º e o art. 3º desse Projeto de Lei nº 257/2015, a atividade que justifica a extinção do domínio é composta de duas premissas concomitantes: (i) o bem que se pretende expropriar deve ter relação de causalidade com ilicitudes;¹⁴ (ii) essas ilicitudes precisam estar relacionadas (direta ou indiretamente) com condutas criminais em tipos penais listados em lei.¹⁵ Ou seja, o nexó causal entre a coisa e a atividade criminal é imprescindível para a aplicação da perda de domínio, revelando o propósito criminal reflexo da medida desenhada no Projeto de Lei nº 257/2015.

14 Segundo o art. 2º do Projeto, a perda civil pressupõe um - ou mais - dos seguintes nexos: (i) coisa originada, direta ou indireta, de atividade ilícita; (ii) utilização da coisa como meio ou instrumento para realização de atividade ilícita; (iii) coisa destinadas à prática de atividade ilícita; (iv) coisa utilizada para ocultar, encobrir ou dificultar a identificação ou a localização de bens de procedência ilícita; (v) coisa proveniente de alienação, permuta ou outra espécie de negócio jurídico com bens abrangidos por qualquer das hipóteses previstas anteriormente.

15 Segundo o art. 3º desse projeto de lei, a expropriação depende de o bem estar envolvido (direta ou indiretamente) com os seguintes crimes: 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); VII - lavagem de dinheiro (art. 1º da Lei nº 9.613, de 1998); e VIII - contrabando (art. 334-A do Código Penal).

Tal como se dá com a proteção do “proprietário inocente” da *Civil Forfeiture*, serão preservados os bens de lesados e ou terceiros interessados que, agindo de boa fé, pelas circunstâncias ou pela natureza do negócio, não tinham condições de conhecer a procedência, a utilização ou a destinação ilícita dos bens, direitos e valores.

Nos termos do art. 7º do Projeto de Lei nº 257/2015, a ação civil pública de extinção de domínio não depende de outros processos (ou seja, é uma ação autônoma, com pressupostos, condições e mérito próprios), salvo da sentença penal absolutória que reconheça a inexistência do fato, ou não ter sido o agente (quando proprietário do bem) o autor do delito criminal. Nas demais hipóteses legais de sentença penal absolutória (p. ex., insuficiência de provas), essa ação de confisco civil deverá ser processada, mas seu desfecho final depende da conclusão do feito criminal correspondente (como prejudicial ou condição de procedibilidade), embora seja possível o confisco civil e alienação antecipada (desde que por decisão judicial reversível, ainda que em forma de valores). Essa ação de confisco civil poderá (a bem da verdade, deverá) ser ajuizada mesmo que a punibilidade esteja extinta, aplicando-se, no que couber, o art. 935 do Código Civil.

O Projeto de Lei nº 257/2015 se preocupou em exigir elementos probatórios da origem ilícita dos bens, direitos e valores como requisito para a propositura da ação de confisco civil, cuja apuração cabe à Polícia, ao Ministério Público, ou a outro órgão público no exercício de suas atribuições.

O *Parquet* e o órgão de representação judicial da pessoa jurídica de direito público podem instaurar procedimento preparatório ao ajuizamento da ação civil pública de extinção de domínio, além do que podem requisitar de qualquer órgão ou entidade pública certidões, informações, exames ou perícias, ou informações de particular, que julgarem necessárias para a instrução dos procedimentos.¹⁶ Essa apuração prévia do delito é apenas para dar dados mínimos acerca de elementos materiais e pessoais para a propositura da ação civil pública de extinção de domínio, porque caberá plena instrução no curso da ação judicial, em obediência à ampla defesa e ao contraditório garantidos pelo art. 5º, LV, da Constituição de 1988.

Como dever de cidadania, todos que obtiverem indícios de que bens, direitos e valores se encontrem nas hipóteses de perda civil, deverão

16 Essas requisições trazem o tormentoso problema do sigilo bancário e fiscal, que tratamos em FRANCISCO (2017, p. 125-167).

comunicar o fato à Polícia ou ao Ministério Público, cabendo ainda o compartilhamento de informações com pessoa jurídica de direito público interessada.¹⁷

O ônus da prova seguirá os regramentos da ação civil pública prevista na Lei nº 7.347/1985 (com aplicação subsidiária, conforme art. 26 do PL nº 257/2015) e do Código de Processo Civil. Não é aplicável o *in dubio pro reo* por não se tratar da seara criminal, ao mesmo tempo em que a matéria *sub judice* estará sob a regência das premissas de direito público (p. ex., da presunção relativa de veracidade e de validade de atos administrativos), mas isso não desonera o poder público de apontar razões fundadas sobre o envolvimento do patrimônio com os tipos penais que justificam o confisco civil.

A evolução do significado de Estado de Direito construiu garantias que não admitem condenações (civis ou criminais) com base em suspeita ou dúvida (ainda que razoável), de modo que a solução do problema se dará pelo peso das provas colhidas acerca do envolvimento da propriedade com atos ilícitos.

A competência para processar e julgar essa ação cível será do Juízo de primeiro grau Federal (havendo interesse federal), Estadual (envolvendo Estados-Membros e Municípios) ou Distrital (em seus assuntos), devendo ser proposta por membros do Ministério Público (nas respectivas correspondências aos interesses estatais nacionais e subnacionais) no foro do local do fato ou dano (não sendo estes conhecidos, no foro da situação dos bens, direitos e valores, ou do domicílio do réu).

Havendo lesão ao seu patrimônio público, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios também estão concorrentemente legitimados à propositura da ação, e o Ministério Público intervirá obrigatoriamente como fiscal da lei e poderá aditar a petição inicial. Diferentemente da *Civil Forfeiture* ajuizada em face da propriedade, o art. 11 do Projeto de Lei nº 257/2015 indica que a ação será proposta contra o titular dos bens, direitos ou valores; no caso de não ser identificado, a ação deve ser judicializada em face dos respectivos possuidores, detentores ou administradores e, em último caso, poderá ser ajuizada em face de réu incerto (citado por edital, do qual constará a descrição dos bens).¹⁸

17 O Art. 25 do Projeto de Lei nº 257/2015 prevê gratificação de até 5% do produto obtido com a liquidação dos bens confiscados para terceiro que, não sendo réu na ação penal correlata, espontaneamente prestar informações úteis para a obtenção de provas para a ação, ou que contribua para a localização dos bens.

18 Não seria insuperável o ajuizamento de ação tendo propriedade no polo passivo, porque há tendência ao reconhecimento de objetos ou universalidades como sujeito de direito, tal como consta no art. 71 da Constituição do Equador, sobre o meio ambiente ou Pachamma.

Inerente ao poder geral de cautela atribuído ao Poder Judiciário pelo art. 5º, XXXV da Constituição, o art. 18 do Projeto de Lei nº 257/2015 prevê que, a qualquer tempo, caberão medidas de urgência que se mostrem necessárias para garantir a eficácia do provimento final (ainda que não haja sido identificado o titular dos bens, direitos e valores). Uma vez feita a apreensão do bem, o juiz competente poderá nomear administrador ou determinar a alienação antecipada (salvo se União, Estado-Membro, Distrito Federal ou Município indicarem para serem colocados sob uso e custódia dos órgãos de segurança pública, preferencialmente, daqueles que atuem na prevenção e combate aos crimes que justificam o confisco civil).

Como requisito para a alienação, é necessária avaliação por laudo devidamente submetido ao contraditório e à ampla defesa; após homologação judicial do valor atribuído, os bens serão alienados em leilão ou pregão por valor não inferior a 75% da montante definido.

Conforme previsto no art. 21 do Projeto de Lei nº 257/2015, julgado procedente o pedido, o juiz determinará as medidas necessárias à transferência definitiva dos bens, direitos ou valores (mesmo aqueles arrecadados em leilão ou hasta pública);¹⁹ se o pedido de confisco civil for improcedente por insuficiência de provas, qualquer legitimado poderá propor nova ação com idêntico fundamento, desde que instruída com nova prova; na improcedência por outro motivo (p. ex., preservação interesses de lesados e de adquirentes de boa-fé), o que foi confiscado deverá ser restituído integralmente.²⁰

Conforme art. 24 desse projeto de lei, os bens, direitos e valores cuja perda houver sido declarada serão destinados à área de segurança pública, preferencialmente, ao reequipamento, qualificação e treinamento dos agentes que atuem na prevenção e combate aos crimes previstos que justificaram o confisco civil.

4 PRECISAMOS DE MAIS UMA MEDIDA SANCIONATÓRIA?

A legislação interna brasileira já contempla diversas medidas que permitem confiscar o patrimônio envolvido com ilícitos (civis ou criminais), inclusive com medidas cautelares para indisponibilizá-los. A título de exemplo, citamos: (i) no Código de Processo Penal: o art. 6º, II, bem como o art. 240,

19 O patrimônio oriundo de tráfico ilícito de entorpecentes permanece submetido à lei específica.

20 O Projeto de Lei nº 257/2015 toma posição em uma antiga mas ainda controvertida questão processual, concernente em saber se, no caso de insuficiência de provas, o feito deve ser extinto com ou sem julgamento de mérito.

§1º, mediante ordem judicial ou prisão em flagrante, autoriza a apreensão de bens, valores e instrumentos utilizados na prática de crime ou destinados a fim delituoso, com o fim de ressarcir o dano ou prejuízo sofrido pela vítima ou à prova da infração penal ou da defesa do réu; o art. 118 dispõe que, até o trânsito em julgado da sentença penal, bens e coisas apreendidas não podem ser restituídos enquanto interessarem ao processo; (ii) em caso de dano ao erário, os arts. 23 e 24 do Decreto-Lei n.º 1.455/1976 autorizam a aplicação de pena de perdimento em mercadorias que não tenham sido localizadas ou consumidas; (iii) o art. 1º e vários outros da Lei Federal n.º 7.347/1985, no âmbito da ação civil pública, cuidam de decisões cautelares e do ressarcimento de danos patrimoniais e morais causados a abrangente campo tutelado; (iv) o art. 12 da Lei n.º 8.429/1992 prevê a perda de bens e o ressarcimento de danos em casos de improbidade administrativa, incluindo providências cautelares; (v) o art. 63 da Lei n.º 9.532/1997 permite a indisponibilidade de bens a via administrativa como modo de garantir preventivamente interesses fazendários federais, mesmo propósito da Lei n.º 8.397/1992 que cuida da ação cautelar no âmbito de execuções fiscais; (vi) os arts. 40 a 42 da Lei 9.430/1996 asseguram diversas medidas de combate à omissão de receitas, inclusive tributação por arbitramento em casos de depósitos bancários não justificados por documentação hábil e idônea; (vii) o art. 25 da Lei n.º 9.605/1998 estabelece hipóteses de apreensão e perda de bens em temas criminais envolvendo matéria ambiental; (viii) os arts. 4º a 5º da Lei n.º 9.613/1998, autorizam a apreensão ou o sequestro de bens, direitos ou valores do acusado relativos a crimes de lavagem de dinheiro; (iv) o art. 884 do Código Civil combate o enriquecimento sem causa, obrigando a restituição do indevidamente auferido.

Diante dessa pluralidade de meios que permitem confiscar o patrimônio envolvido com ilícitos (civis ou criminais), ao nosso ver a virtude do Projeto de Lei n.º 257/2015 não é propriamente a inovação normativa relevante na matéria (ainda que a ação civil de extinção de domínio possa aperfeiçoar e reforçar o combate à criminalidade), mas o alinhamento do Brasil a medidas utilizadas em outros países, facilitando a cooperação internacional.

O Brasil ratificou tratados internacionais de combate à criminalidade (Convenção de Palermo contra o Crime Organizado, em 2000, e de Mérida contra a Corrupção, em 2003) e, diante da globalização, é importante estar alinhado também com países relevantes do cenário mundial. Porém, diante da multiplicidade de meios sancionatórios, não é correto afirmar que o sistema brasileiro está desguarnecido de providências que permitam atacar, estrategicamente, o patrimônio envolvido com atividades ilícitas.

Caso adotada no Brasil, a ação civil pública de extinção de domínio representará ferramenta comum a países empenhados no combate à criminalidade, aspecto que é notoriamente facilitador da cooperação internacional, motivo suficiente para legitimar a aprovação do Projeto de Lei nº 257/2015.

5 A PROPOSTA DE AÇÃO CIVIL DE EXTINÇÃO DE DOMÍNIO É COMPATÍVEL COM O ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO?

Segundo MARQUES (2014, p. 25-26), o direito de propriedade é relativo porque sua aquisição deve ser compatível com a legalidade e com a boa fé, ao mesmo tempo em que o uso deve ser lícito (inclusive, o art. 243 da Constituição brasileira prevê a possibilidade de confisco para bens relacionados com o tráfico ilícito de entorpecentes), além do que a relatividade deriva do art. 5º, *caput*, e LIV, da ordem de 1988 e do enriquecimento sem causa tratado no art. 884 do Código Civil.

Porém, padrões civilizatórios construídos ao longo da história de combate ao arbítrio recomendam respeito ao Estado de Direito e à segurança jurídica no combate à criminalidade, por mais odiosa e hedionda que seja. É natural e imprescindível combater a ilícitos estrategicamente com a diminuição do poder econômico de organizações criminosas, mas se de um lado o confisco ágil de bens potencialmente envolvidos com a marginalidade causa uma inicial sensação de satisfação em sociedades exaustas por conviverem com impunidade, essa sensação é efêmera e resultante de avaliação superficial, que rapidamente se desfaz após reflexões críticas e aprofundadas.²¹

Como já antecipado, a ação civil pública de extinção de domínio será juridicamente válida e útil se a eventual lei resultante do Projeto nº 257/2015 for interpretada conforme a constituição, notadamente com o devido processo legal (e suas garantias plenas ao contraditório e à ampla defesa), com a presunção de inocência (ou de não culpabilidade), com a individualização das sanções e com a boa-fé de lesados e terceiros interessados.

A natureza civil do confisco não pode servir como atalho para que a sanção de extinção do domínio seja feita com base em suspeitas ou dúvidas, fundamentos inadmissíveis e insuficientes para condenação tanto na esfera civil quanto no âmbito criminal (material e processual). Não basta a dúvida

21 Sobre a “banalização do mal”, ARENDT (1999).

razoável a respeito do delito (ou “*by a preponderance of the evidence*”) utilizada na *Civil Forfeiture Process* americana, mesmo em se tratando de ação civil, porque o ônus da prova dessa ação de confisco civil (conforme o Projeto nº 257/2015, a Lei nº 7.347/1985 e do Código de Processo Civil) será distribuído de acordo com o que for produzido, e a conclusão será decorrência do peso das provas colhidas quanto ao envolvimento da propriedade com atos ilícitos, respeitado a boa-fé de adquirentes e de terceiros.²²

É verdade que, em tema civil, não é aplicável o *in dubio pro reo* e, também, que o interesse público induz o uso da presunção relativa de veracidade e de validade de atos administrativos, mas isso não desonera o ente estatal e seus representantes do dever de demonstrar, por razões fundadas e convincentes, o envolvimento do patrimônio com tipos penais que justificam o confisco civil. Ao proprietário ou possuidor cabe justificar a origem lícita do bem, direito ou valor, de modo hábil e idôneo (mesmo porque movimentações de patrimônio deixam o “rastro” do dinheiro).

O texto da lei eventualmente resultante do Projeto de Lei do Senado Federal nº 257/2015 não pode ser compreendido como meio de evitar as garantias do âmbito penal, mesmo porque há prejudicialidade da ação civil com o feito criminal; mesmo sendo possível aplicar sanção civil em caso de sentença absolutória penal (salvo se constatada inexistência do fato ou que o proprietário do bem não é o autor do delito criminal), a sanção civil não pode ser utilizada para punitivismos ou práticas justiceiras, pois exige consistente demonstração de nexos de causalidade entre a propriedade e a atividade ilícita (daí, o uso abusivo do bem e o descumprimento da função social da propriedade).

6 CONCLUSÃO

A expropriação sumária de bens de pessoas tidas como inimigas vem se repetindo ao longo da história, da antiguidade (quando conquistadores tomaram para si o patrimônio de conquistados) até a idade moderna (confisco de propriedades de judeus pelo nazismo). Refletindo avanços e retrocessos na afirmação do Estado de Direito, ao positivar que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal, e que ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória, o art. 5º (LIV e LVII) da Constituição reconhece

²² O PL nº 257/2015 não foi tão longe quanto o antecessor PL nº 5.681/2013, que previa de forma a inversão do ônus da prova: Art. 7º: “ *Havendo fundadas razões para supor a origem ilícita de bens, direitos, valores, patrimônios e incrementos, caberá ao proprietário ou possuidor o ônus da prova da licitude.*”

evolução de garantias inestimáveis ao constitucionalismo, impondo limites invioláveis para pretensões de entes estatais.

A ação civil de extinção de domínio (Projeto de Lei do Senado Federal nº 257/2015) é útil para o sistema jurídico brasileiro (embora já provido de meios semelhantes) por aperfeiçoar o combate à criminalidade mas, sobretudo, por promover o alinhamento do Brasil com medidas semelhantes adotadas em outros países (aspecto facilitador da cooperação internacional).

Contudo, à luz das garantias do ordenamento constitucional brasileiro, o Projeto de Lei do Senado Federal nº 257/2015 não pode ser distorcido para viabilizar sanção penal (ainda que eficiente e eficaz no combate de suposta criminalidade), usando a sanção civil por descumprimento da função social da propriedade como subterfúgio argumentativo. Como pressuposto para aplicação de sanções, é preciso comprovar a existência de ilícitos e imputá-los na extensão da culpabilidade (em vista da individualização da pena garantida pelo art. 5º, XLVI, da Constituição), já que nem todo o patrimônio de pessoas envolvidas com a criminalidade pode ter origem (direta ou indireta) em ilícitos.

A voracidade no combate a atos ilícitos pode levar a práticas justiceiras igualmente ilícitas. Comprovado o abuso ao exercício do direito à propriedade (ou descumprimento da função social, art. 5º, XXIII, da Constituição) mediante nexo de causalidade do bem, direito ou valor com atividade criminosa, não bastando mera suspeita ou dúvida, é válida e estrategicamente útil a ação civil pública de extinção de domínio tratada no Projeto de Lei do Senado Federal nº 257/2015, desde que a lei resultante seja interpretada em conformidade com garantias e deveres do Estado de Direito, notadamente o devido processo legal, o ônus da prova, a certificação da culpabilidade de pessoas envolvidas em ilícitos, a individualização da pena e a proteção de lesados e de terceiros de boa-fé.

REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah. *Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

BECHARA, Fabio Ramazzini. Resenha: anteprojeto de lei sobre a ação civil de extinção de domínio. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, São Paulo, v. 1, 2012. Disponível em: <http://www.esmp.sp.gov.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/32/20>. Acesso em: 12 set. 2018.

_____. Descapitalização de grupos criminosos: ação de extinção de domínio. *Jota*, 2016. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/direito-penal-globalizado/descapitalizacao-de-grupos-criminosos-22112016>>. Acesso em: 02 out. 2018.

BECK, Ulrich. *La société du risqué: sur la voie d'une outré modernité*. Paris: Aubier, 2001.

_____. *La Sociedad del Riesgo Mundial. En busca de la seguridad perdida*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 2008

BRIDY, Annemarie. CARPE OMNIA: Civil Forfeiture in the War on Drugs and the War on Piracy. *Arizona State Law Journal*, v. 46, p. 683-727, 2014.

CASSELLA, Sefan. *ASSET FORFEITURE LAW IN THE UNITED STATES*. Disponível em: <http://assetforfeiturelaw.us/wp-content/uploads/2016/10/Chapter-for-Colin-King.pdf>. Acesso em: 15.10.2018.

COMPLOIER, Mylene. *Gestão e destinação dos bens apreendidos no processo penal*. São Paulo. Universidade Presbiteriana Mackenzie, Dissertação (mestrado), 2015, p. 171.

ENCCLA. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/>>. Acesso em: 28 set. 2018.

FRANCISCO, José Carlos. *Emendas Constitucionais e Limites Flexíveis*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

_____. Cooperação Internacional, Transparência e Sigilo Bancário no Brasil. In: FRANCISCO, José Carlos; RUIZ, María Amparo Grau; AZAÑA, María Yolanda Sánchez-Urán; NEVES JÚNIOR, Paulo Cezar. (Org.). *Cooperação Internacional e Garantia dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Quartier Latin, 2017, v. 1, p. 125-167.

HARVARD LAW REVIEW. *How Crime Pays: The Unconstitutionality of Modern Civil Asset Forfeiture as a Tool of Criminal Law Enforcement*. Disponível em: <<https://harvardlawreview.org/2018/06/how-crime-pays-the-unconstitutionality-of-modern-civil-asset-forfeiture-as-a-tool-of-criminal-law-enforcement/>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

JOHNSON, Barclay Thomas. Restoring Civility – The Civil Asset Forfeiture Reform Act of 2000: Baby Steps Towards a More Civilized Civil Forfeiture System. *Indiana Law Review*, v. 38, 2002.

LANGER, Maximo. From Legal Transplants to Legal Translations: The Globalization of Plea Bargaining and the Americanization Thesis in Criminal Procedure. *Harvard International Law Journal*, v. 45, n. 1, p. 01-65, 2004.

LEACH, Arthur W.; MALCOM, John G. Criminal Forfeiture: An Appropriate Solution to the Civil forfeiture Debate. *Georgia State University Law Review*, v. 10, p. 246-249, 1994.

MARQUES, Karla Padilha Rebelo. O sistema Civil de Recuperação de Ativos Como Instrumento de Efetividade da Realização do Direito (e sua Conformidade com os Princípio Inspiradores do Processo Civil e com os Primados Constitucionais). *Revista JULGAR on line*, 2014. Disponível em: <<http://julgar.pt/wp-content/uploads/2014/09/O-sistema-civil-de-recupera%C3%A7%C3%A3o-de-ativos-como-instrumento-de-efetividade-da-realiza%C3%A7%C3%A3o-do-Direito-Karla-Padilha-Rebelo-Marques.pdf>> Acesso em: 01 jul. 2019.

REZENDE, João Marco Gomes de. *A ação civil de extinção de domínio no ordenamento jurídico brasileiro*. Universidade de Brasília – Faculdade de Direito, Monografia, 2018.

SIMÕES, Euclides Dâmaso; TRINDADE, José Luís F. Recuperação de activos: da perda ampliada à action in rem (virtudes e defeitos de remédios fortes para patologias graves). *Revista JULGAR on line*, 2009. Disponível em: <<http://julgar.pt/wp-content/uploads/2014/07/Recupera%C3%A7%C3%A3o-deactivosdaperdaampliada%C3%A0actioninrem.pdf>> Acesso em: 01 jul. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Conselho da Europa. *Impact Study on Civil Forfeiture*. Belgrado: Council of Europe, 2013.

WILLIAMS, Marian R.; HOLCOMB, Jefferson E.; KOVANDZIC, Tomislav V.; BULLOCK, Scott. Policig for profit – the abuse of civil asset forfeiture. *Virgínia*: Institute for Justice, 2010. Disponível em: <https://www.ij.org/images/pdf_folder/other_pubs/assetforfeituretoemail.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2019.