

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE DIREITO “PROF. JACY DE ASSIS”
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

EDUARDO HENRIQUE FERREIRA

**A RECUPERAÇÃO DE ATIVOS PELA PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO EM
CASOS DE ATOS LESIVOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ORIENTAÇÃO
NORMATIVA PARA A ATUAÇÃO DE ENTES DA UNIÃO, DISTRITO FEDERAL,
ESTADOS E MUNICÍPIOS**

Uberlândia – MG

2024

EDUARDO HENRIQUE FERREIRA

**A RECUPERAÇÃO DE ATIVOS PELA PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO EM
CASOS DE ATOS LESIVOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ORIENTAÇÃO
NORMATIVA PARA A ATUAÇÃO DE ENTES DA UNIÃO, DISTRITO FEDERAL,
ESTADOS E MUNICÍPIOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito “Prof. Jacy de Assis” da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direitos e Garantias Fundamentais.

Linha de pesquisa 1: Tutela Jurídica e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^a. Dra. Beatriz Corrêa Camargo

Uberlândia – MG

2024

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

F383 2024	Ferreira, Eduardo Henrique, 1990- A RECUPERAÇÃO DE ATIVOS PELA PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO EM CASOS DE ATOS LESIVOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ORIENTAÇÃO NORMATIVA PARA A ATUAÇÃO DE ENTES DA UNIÃO, DISTRITO FEDERAL, ESTADOS E MUNICÍPIOS [recurso eletrônico] / Eduardo Henrique Ferreira. - 2024. Orientador: Beatriz Corrêa Camargo. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Pós-graduação em Direito. Modo de acesso: Internet. Disponível em: http://doi.org/10.14393/ufu.di.2024.23 Inclui bibliografia. 1. Direito. I. Camargo, Beatriz Corrêa, 1985-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós- graduação em Direito. III. Título. CDU: 340
--------------	--

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:

Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

Secretaria da Coordenação do Programa de Pós-Graduação em
Direito

Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 3D, Sala 302 - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG,
CEP 38400-902

Telefone: 3239-4051 - mestradodireito@fadir.ufu.br - www.cmdip.fadir.ufu.br



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Direito				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, número 206, PPGDI				
Data:	Vinte e sete de fevereiro de dois mil e vinte e quatro	Hora de início:	14:00	Hora de encerramento:	16:00
Matrícula do Discente:	12212DIR003				
Nome do Discente:	Eduardo Henrique Ferreira				
Título do Trabalho:	A RECUPERAÇÃO DE ATIVOS PELA PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO EM CASOS DE ATOS LESIVOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ORIENTAÇÃO NORMATIVA PARA A ATUAÇÃO DE ENTES DA UNIÃO, DISTRITO FEDERAL, ESTADOS E MUNICÍPIOS				
Área de concentração:	Direitos e Garantias Fundamentais				
Linha de pesquisa:	Tutela Jurídica e Políticas Públicas				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	Tutelas de liberdade				

Reuniu-se, utilizando tecnologia de comunicação à distância, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Direito, assim composta: Professoras/es Doutoras/es: Jorge Luiz Morales Albernaz - UNIUBE; Fernando Rodrigues Martins - UFU; e Beatriz Corrêa Camargo - UFU - orientadora do candidato.

Iniciando os trabalhos a presidenta da mesa, Dra. Beatriz Corrêa Camargo, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato, agradeceu a presença do público, e concedeu ao discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir a senhora presidenta concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, às/aos examinadoras/es, que passaram a arguir o candidato. Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o candidato:

APROVADO.

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Neste ato, e para todos os fins de direito, as/os examinadoras/es e o discente autorizam a transmissão ao vivo da atividade. As imagens e vozes não poderão ser divulgadas em nenhuma hipótese, exceto quando autorizadas expressamente pelas/os examinadoras/es e pelo discente. Por ser esta a expressão da vontade, nada haverá a reclamar a título de direitos conexos quanto às imagens e vozes ou quaisquer outros, nos termos firmados na presente.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora e pelo discente.



Documento assinado eletronicamente por **Fernando Rodrigues Martins, Professor(a) do Magistério Superior**, em 29/02/2024, às 09:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Beatriz Correa Camargo, Professor(a) do Magistério Superior**, em 04/03/2024, às 16:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Jorge Luiz Morales Albernaz, Usuário Externo**, em 26/03/2024, às 20:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Eduardo Henrique Ferreira, Usuário Externo**, em 27/03/2024, às 08:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5212771** e o código CRC **F919DFA2**.

AGRADECIMENTOS

Ao final de toda jornada, nossa perspectiva se transmuta de um início inspirador e desconhecido para uma conclusão provida pela experiência, pelo conhecimento e pela sabedoria adquiridos ao longo do caminho. Viver é, portanto, trilhar o incógnito e explorar o inexplorado, lançando-se ao Destino como expressão maior do *Amor Fati*.

Encerrado o presente ciclo acadêmico, presto os meus sinceros agradecimentos:

A Deus, por me conceder o dom de uma vida abençoada e feliz, a qual, embora permeada por dificuldades e desafios, me permite preservar o sentido e a vontade para, como Sísifo, escalar diariamente a montanha do cotidiano.

À minha esposa, Fernanda, que traz leveza e significado para a minha existência, acalentando os momentos difíceis e celebrando as conquistas. Obrigado por ser minha companheira permanente e pela cumplicidade imanente ao amor que nutrimos um pelo outro.

Aos meus pais, Paulo Sérgio e Josiane, por todo o amor, carinho, educação e sabedoria que me concederam ao longo da vida. Vocês foram os sustentáculos dos primeiros passos de toda essa jornada e a minha gratidão sempre lhes será devotada.

Às minhas irmãs, Isabela e Patrícia, presentes do Destino, com as quais compartilho não apenas os genes, mas também o amor e o companheirismo.

À minha orientadora, Beatriz, que acreditou na pesquisa e me conduziu durante todo o percurso de aprendizagem e conhecimento, com valiosas e gentis lições.

Aos demais docentes e colegas que trilharam comigo esse itinerário acadêmico de aprendizado, compartilhamento de experiências e formação de novos laços.

Aos meus amigos(as), que me acompanham nas derrotas, nas vitórias e, principalmente, nas batalhas, pois, como disse o poeta, *“nunca se vence uma guerra lutando sozinho”*.

Agradeço, enfim, a todos(as) aqueles(as) que, de alguma forma, compartilharam comigo alguma intersecção de vida, deixando um pouco de si e levando um pouco de mim.

*“Deixo Sísifo no sopé da montanha!
Sempre se reencontra seu fardo. Mas
Sísifo ensina a fidelidade superior que
nega os deuses e levanta os rochedos.
Ele também acha que tudo está bem.
Esse universo doravante sem senhor não
lhe parece nem estéril nem fútil. Cada um
dos grãos dessa pedra, cada clarão
mineral dessa montanha cheia de noite,
só para ele forma um mundo. A própria
luta em direção aos cimos é suficiente
para preencher um coração humano. É
preciso imaginar Sísifo feliz”.*

(Albert Camus, O Mito de Sísifo)

RESUMO

O presente trabalho possui como escopo investigar a recuperação de ativos pela Procuradoria-Geral da União, órgão da Advocacia-Geral da União, em casos de atos lesivos à Administração Pública, como orientação normativa para a atuação de entes da União, Distrito Federal, Estados e Municípios, mediante a aplicação por simetria dos preceitos apresentados. Na perspectiva do recorte metodológico adotado para a pesquisa, examina-se a recuperação de ativos em casos de atos lesivos ao Estado, fundamentada nos §§ 4º e 5º do artigo 37 da Constituição Federal, que preveem a responsabilização de natureza administrativa sancionatória (atos de improbidade administrativa e atos contra a Administração Pública previstos na Lei nº 12.846/2013) e de natureza civil indenizatória (ressarcimento ao erário), inserindo-se o estudo nas categorias jurídicas administrativa e civil. Para tanto, a investigação possui como objetivo geral o exame da recuperação de ativos pela Procuradoria-Geral da União em casos de atos lesivos ao patrimônio público, sob a ótica do Constitucionalismo Democrático e dos direitos fundamentais à boa administração pública e à proteção ao erário, com a sistematização de um modelo aplicável por simetria aos demais entes políticos. Desenvolvida a partir do método monográfico, a metodologia da pesquisa é conduzida por meio da abordagem qualitativa e dialética. Quanto à natureza, trata-se de pesquisa aplicada, cujo intuito é aprimorar a recuperação de ativos decorrente de atos lesivos à Administração Pública. Em relação aos objetivos, o estudo está apoiado na pesquisa descritiva, com a apresentação dos institutos jurídicos pertinentes e a análise dogmática e pragmática do tema proposto. Os procedimentos empregados na investigação são as pesquisas bibliográfica e documental, orientadas pela revisão bibliográfica de livros, artigos e periódicos e pela coleta de dados públicos. No desenvolvimento da pesquisa, foram expostos os fundamentos, o quadro normativo, o processo de recuperação de ativos em casos de atos lesivos ao erário, as especificidades da União e a atuação da Procuradoria-Geral da União, com a apresentação dos dados dos relatórios anuais de atuação proativa da Procuradoria Nacional da União de Patrimônio Público e Probidade relativos aos anos de 2020, 2021 e 2022. Após o estudo, concluiu-se pela possibilidade de sistematização da matéria a partir da atuação da Procuradoria-Geral da União, mediante a aplicação por simetria aos demais entes políticos, e que a eficaz recuperação de ativos em casos de atos lesivos à Administração Pública, no âmbito do Estado Constitucional Democrático, é imprescindível para a efetividade do direito fundamental à proteção ao patrimônio público, elevado à condição de bem fundamental. Evidenciou-se, por fim, que o processo de recuperação de ativos encontra diversas dificuldades jurídicas, técnicas e operacionais, exigindo uma atuação focada em suas causas e possíveis soluções, tais como a especialização da atuação, a racionalização e seletividade da cobrança, a ampliação dos bancos de pesquisas, a gestão e processamento dos dados coletados, a gestão estratégica de devedores e a capacitação do corpo técnico responsável pela cobrança.

Palavras-chave: recuperação de ativos; Procuradoria-Geral da União; atos lesivos à Administração Pública; patrimônio público; Constitucionalismo Democrático.

ABSTRACT

The scope of this paper is to investigate the recovery of assets by the Federal Attorney General's Office in cases of acts harmful to the Public Administration, as a normative guideline for the actions of Union, Federal District, State and Municipal entities, by applying the precepts presented symmetrically. From the perspective of the methodological approach adopted for the research, the recovery of assets in cases of acts harmful to the State is examined, based on §§ 4 and 5 of article 37 of the Federal Constitution, which provide for administrative sanctioning (acts of administrative improbity and acts against the Public Administration provided for in Law nº 12.846/2013) and civil indemnity (reimbursement to the treasury), with the study falling into the administrative and civil legal categories. To this end, the general objective of the research is to examine the recovery of assets by the Attorney General's Office in cases of acts harmful to public assets, from the perspective of Democratic Constitutionalism and the fundamental rights to good public administration and the protection of the treasury, with the systematization of a model applicable by symmetry to other political entities. Developed using the monographic method, the research methodology is conducted using a qualitative and dialectical approach. In terms of its nature, this is an applied study, the aim of which is to improve the recovery of assets resulting from acts harmful to the Public Administration. In terms of objectives, the study is based on descriptive research, with a presentation of the relevant legal institutes and a dogmatic and pragmatic analysis of the proposed theme. The procedures used in the investigation are bibliographical and documentary research, guided by the bibliographical review of books, articles and periodicals and the collection of public data. In the development of the research, the foundations, the normative framework, the process of asset recovery in cases of acts harmful to the treasury, the specificities of the Union and the performance of the Attorney General's Office were exposed, with the presentation of data from the annual reports of proactive action of the National Attorney General's Office of Public Assets and Probity for the years 2020, 2021 and 2022. After the study, it was concluded that it is possible to systematize the matter based on the actions of the Federal Attorney General's Office, through application by symmetry to other political entities, and that the effective recovery of assets in cases of acts harmful to the Public Administration, within the scope of the Democratic Constitutional State, is essential for the effectiveness of the fundamental right to the protection of public assets, elevated to the status of a fundamental good. Finally, it became clear that the asset recovery process encounters various legal, technical and operational difficulties, requiring action focused on their causes and possible solutions, such as the specialization of action, the rationalization and selectivity of collection, the expansion of research banks, the management and processing of collected data, the strategic management of debtors and the training of the technical staff responsible for collection.

Keywords: asset recovery; Attorney General's Office; acts harmful to the Public Administration; public assets; Democratic Constitutionalism.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 A PRESERVAÇÃO DO ERÁRIO COMO PILAR DE UM ESTADO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO	17
1.1 O CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO DE ROBERT ALEXY E LUIGI FERRAJOLI.....	17
1.2 QUALIFICAÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO COMO BEM FUNDAMENTAL ..	20
1.3 A PROTEÇÃO DO ERÁRIO COMO DIREITO FUNDAMENTAL	25
1.4 A RECUPERAÇÃO DE ATIVOS EM CASOS DE ATOS LESIVOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	27
1.5 O DISCURSO DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À MALVERSAÇÃO DE VERBAS PÚBLICAS COMO PROPULSOR DA RECUPERAÇÃO DE ATIVOS EM CASOS DE ATOS LESIVOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	32
2 SISTEMATIZAÇÃO NORMATIVA DA RECUPERAÇÃO DE ATIVOS EM CASOS DE ATOS LESIVOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	43
2.1 PLANO INTERNACIONAL E TRANSNACIONALIDADE.....	44
2.1.1 Sistema Global	45
2.1.2 Sistema Regional.....	49
2.1.3 Tratados multilaterais	51
2.2 PLANO INTERNO	52
2.2.1 Marco constitucional.....	52
2.2.2 Marcos infraconstitucionais	52
3 O PROCESSO DE RECUPERAÇÃO DE ATIVOS EM CASOS DE ATOS LESIVOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	62
3.1 FASE EXTRAJUDICIAL DE COBRANÇA	63
3.2 FASE JUDICIAL DE COBRANÇA.....	67
3.2.1 Processo de conhecimento.....	67
3.2.1.1 Ação de ressarcimento.....	68

3.2.1.2 Ação monitória	69
3.2.1.3 Ação declaratória com reconhecimento da obrigação de ressarcimento ao erário	70
3.2.1.4 Ação civil pública	72
3.2.1.5 Ação de improbidade administrativa.....	73
3.2.1.6 Ação civil de extinção de domínio	75
3.2.2 Execução e cumprimento de sentença	77
3.3 COMPETÊNCIAS ESPECÍFICAS DA UNIÃO EM SEDE DE RECUPERAÇÃO DE ATIVOS	79
3.4 CONSENSUALIDADE E RECUPERAÇÃO DE ATIVOS PÚBLICOS.....	85
3.4.1 Espaços de consenso no âmbito da Administração Pública	85
3.4.2 A autocomposição envolvendo créditos da União cobrados pela Procuradoria-Geral da União – PGU.....	89
3.4.2.1 Regra geral (Lei nº 9.469/1997 e artigos 46 a 73 da Portaria Normativa PGU nº 12/2022).....	89
3.4.2.2 Transação com fundamento na Lei nº 13.988/2020 (artigos 74 a 117 da Portaria Normativa PGU nº 12/2022)	90
3.5 A RECUPERAÇÃO DE ATIVOS PÚBLICOS NO EXTERIOR (ASSET RECOVERY).....	97
3.6 DIFICULDADES JURÍDICAS, TÉCNICAS E OPERACIONAIS NO PROCESSO DE RECUPERAÇÃO DE ATIVOS EM CASOS DE ATOS LESIVOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	105
3.7 INSTRUMENTOS PARA A SUPERAÇÃO DOS ENTRAVES JURÍDICOS, TÉCNICOS E OPERACIONAIS	107
4 A RECUPERAÇÃO DE ATIVOS PELA PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO – PGU / ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO – AGU.....	114
4.1 REGULAMENTAÇÃO NORMATIVA DA ATUAÇÃO PROATIVA DA PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO – PGU.....	114
4.2 COMPETÊNCIAS DA PROCURADORIA NACIONAL DA UNIÃO DE PATRIMÔNIO PÚBLICO E PROIBIDADE – PNPRO.....	117

4.3 RELATÓRIOS ANUAIS DE ATUAÇÃO PROATIVA DA PNPRO: AÇÕES E EXECUÇÕES AJUIZADAS, ARQUIVAMENTOS, BLOQUEIOS JUDICIAIS E ARRECADAÇÃO DE VALORES AOS COFRES PÚBLICOS	119
4.4 REFLEXÕES SOBRE A ATUAÇÃO INSTITUCIONAL DA PNPRO: FATORES PARA UMA RECUPERAÇÃO DE ATIVOS MAIS EFICIENTE.....	124
CONCLUSÕES	131
REFERÊNCIAS.....	135

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por objeto a análise da recuperação de ativos pela Procuradoria-Geral da União – PGU, órgão da Advocacia-Geral da União – AGU, em casos de atos lesivos à Administração Pública, como orientação normativa para a atuação dos demais entes da União, Distrito Federal, Estados e Municípios, mediante a aplicação por simetria dos preceitos apresentados.

Os atos praticados por agentes públicos e particulares podem, em razão de alguma ilicitude, causar danos diversos à Administração Pública, sobretudo de ordem patrimonial, dando origem ao dever de ressarcimento ao erário, a ser buscado pelas instituições públicas, notadamente pelos entes políticos prejudicados, por intermédio de suas respectivas Procuradorias.¹

Partindo de tal pressuposto, é possível conceituar a recuperação de ativos em casos de danos à Administração Pública como o procedimento de cobrança, extrajudicial e/ou judicial, dos valores pertinentes ao ressarcimento ao erário devido pela prática dos atos lesivos ao Estado.

A discussão sobre a recuperação de ativos públicos integra o arcabouço de diversos ramos do Direito, como o Penal, Administrativo, Civil, Tributário e Internacional, visto que o ressarcimento pela obtenção ilícita de bens e valores em detrimento do erário pode decorrer de atos regulados por várias esferas jurídicas e, inclusive, ultrapassar as fronteiras de determinado país, assumindo interesse transnacional.

Considerando isso, conforme o recorte metodológico adotado para o presente estudo, a recuperação de ativos analisada é a fundamentada nos §§ 4º e 5º do artigo 37 da Constituição Federal, que preveem a responsabilização de natureza administrativa sancionatória (atos de improbidade administrativa e atos contra a Administração Pública previstos na Lei nº 12.846/2013) e de natureza civil indenizatória (ressarcimento ao erário). O enquadramento ora proposto possui, portanto, categoria jurídica administrativa e civil.²⁻³

¹ Conforme a lição de Leonardo Carneiro da Cunha, “(...), a Procuradoria Judicial e seus procuradores constituem um órgão da Fazenda Pública. Então, o advogado público quando atua perante os órgãos do Poder Judiciário é a Fazenda Pública presente em juízo. Em outras palavras, a Fazenda Pública se faz presente em juízo por seus procuradores”. (CUNHA, Leonardo Carneiro da. A fazenda pública em juízo. 17ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 38).

² A referida delimitação não ignora a relação da recuperação de ativos públicos com os demais ramos do Direito, especialmente o Penal, o Tributário e o Internacional, justificando-se a sua adoção pelo

Posto isso, a investigação parte da íntima relação entre o ressarcimento ao erário e a efetivação dos direitos fundamentais, especialmente os correspondentes a prestações materiais, considerando a necessária capacidade financeira estatal para a garantia do direito à vida digna, caracterizado pelo mínimo existencial consistente em um feixe de direitos fundamentais essenciais, somente assegurados com a preservação do poder econômico do Estado.

O objetivo geral da pesquisa é examinar a recuperação de ativos pela Procuradoria-Geral da União – PGU em casos de atos lesivos ao patrimônio público, sob a ótica do Constitucionalismo Democrático e dos direitos fundamentais à boa administração pública e à proteção ao erário, com a sistematização de um modelo aplicável por simetria aos demais entes da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios.

Para tanto, promove-se a descrição e a análise crítica dos institutos jurídicos e procedimentos utilizados para o ressarcimento ao erário, com a finalidade de investigar as dificuldades existentes, tais como os obstáculos à localização de bens penhoráveis e a duração do trâmite processual; bem como explorar propostas de aprimoramento, a exemplo do avanço tecnológico de pesquisas de bens e soluções alternativas aos instrumentos judiciais tradicionais.

Como objetivos específicos, pretende-se, em um primeiro momento, apresentar e interpretar os conceitos e teorias operacionais da pesquisa, que lastreiam as concepções de Estado e de Direito que fundamentarão o debate do problema apresentado.

Nesse panorama, estuda-se a perspectiva do Direito a partir do Constitucionalismo Democrático desenvolvido por Robert Alexy⁴ e Luigi Ferrajoli⁵, a

enfoque nas consequências administrativas e civis, ainda que o ato também esteja tipificado como crime e/ou possua caráter transnacional.

³ Vale ressaltar que a atuação dos entes políticos nos casos de ressarcimento ao erário decorrente de condenação penal, nos termos do artigo 91, I, do Código Penal, integra a responsabilização civil pelos atos praticados, permitindo a execução civil da sentença penal condenatória prevista no artigo 63 do Código de Processo Penal. De outro lado, a perda em favor da União dos instrumentos e do produto do crime ou de qualquer bem ou valor que constitua proveito auferido pelo agente com a prática do fato criminoso, regida pelos artigos 91, II, e 91-A do Código Penal, refere-se à atuação para o recebimento dos bens apreendidos, sequestrados e perdidos em favor do ente político federal no Processo Penal, não correlacionada aos demais entes federativos.

⁴ ALEXY, Robert. Teoria discursiva do direito / Robert Alexy, organização Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno – 3ª. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 282.

⁵ FERRAJOLI, Luigi. Garantismo, Hermenêutica e (neo)constitucionalismo: um debate com Luigi Ferrajoli / Alexandre Moraes da Rosa ... [et al.]; (organizadores) Luigi Ferrajoli, Lenio Luiz Streck, André Karam Trindade. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 21.

caracterização do patrimônio público como bem fundamental⁶ e os direitos fundamentais à boa administração pública⁷ e à proteção do patrimônio público econômico⁸, a fim de subsidiar a análise da recuperação de ativos em casos de atos lesivos à Administração Pública.

Busca-se, ainda, para o exame concreto do problema apresentado, descrever a atuação institucional da Procuradoria-Geral da União – PGU, órgão da Advocacia-Geral da União – AGU, na cobrança de ativos desviados, com um levantamento estatístico e analítico embasado nos relatórios anuais referentes aos anos de 2020, 2021 e 2022, visando identificar elementos que possibilitem a organização de modelos teóricos do processo de recuperação de ativos pelos demais entes da União, Distrito Federal, Estados e Municípios, apresentar os instrumentos judiciais e extrajudiciais existentes e explorar as possibilidades de aperfeiçoamento.

Tal recorte se justifica em razão da amplitude do papel do referido órgão no âmbito federal e da possibilidade de aplicação por simetria a entidades da União e dos demais entes federativos dos aspectos normativos e teóricos que regem a recuperação de ativos pela União, tais como a existência de órgãos correlacionados, a utilização de instrumentos processuais comuns e a execução dos acórdãos proferidos pelos respectivos Tribunais de Contas.

Efetivamente, a experiência da Procuradoria-Geral da União – PGU na recuperação de ativos em casos de atos lesivos à Administração Pública federal contribui consideravelmente para um estudo aprofundado sobre a matéria, com a sugestão de aplicação dos paradigmas identificados a outras entidades públicas legitimadas para o ressarcimento ao erário, visando ao incremento de sua efetividade.

Nesse passo, o propósito é apresentar, de forma dogmática e pragmática, os fundamentos, o panorama normativo, as competências e instrumentos jurídicos comuns, as dificuldades e as propostas de aprimoramento da recuperação de ativos decorrente de atos lesivos ao patrimônio público empreendida pela Procuradoria-Geral da União – PGU com vistas à recomposição da capacidade financeira estatal,

⁶ FERRAJOLI, Luigi. Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais. Trad.: Alexandre Salim, Alfredo Copetti Neto, Daniela Cademartori, Hermes Zanetti Júnior, Sérgio Cademartori. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

⁷ FREITAS, Juarez. Direito fundamental à boa administração pública. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

⁸ DUTRA, Graciele Neto Cardoso Lins. O Direito Fundamental à Proteção do Patrimônio Público Econômico. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal, 2014.

de modo a assegurar o custeio da implementação das políticas públicas necessárias à concretização dos direitos fundamentais.

Pretende-se concluir, ao fim, a partir dos debates sobre a caracterização do patrimônio público como bem fundamental, do direito fundamental à sua proteção e da recuperação de ativos como vetor para a sua efetiva salvaguarda, pela possibilidade de aplicação dos preceitos apresentados aos demais entes da União, Distrito Federal, Estados e Municípios, tendo em vista a correlação de competências e instrumentos jurídicos.

Infere-se, ainda, a necessidade do desenvolvimento das medidas de cobrança extrajudiciais e judiciais disponíveis ao Poder Público para, à luz do direito fundamental à boa administração pública, gerir a propriedade coletiva, impedindo a sua dilapidação e criando mecanismos eficazes para a recomposição dos danos causados e dos recursos públicos desviados em favor do interesse privado.

Dessa forma, o estudo encontra justificativa na relação entre o direito à boa administração pública, a caracterização do patrimônio público como bem fundamental e a imprescindibilidade de sua eficaz preservação, proteção e recomposição para assegurar a realização de políticas públicas direcionadas à máxima efetividade dos direitos fundamentais, cenário em que a recuperação de ativos desviados do erário se apresenta como um instrumento essencial.

Almeja-se, assim, responder à seguinte problemática: como é realizada a recuperação de ativos pela Procuradoria-Geral da União – PGU em casos de atos lesivos à Administração Pública federal e qual a sua aplicabilidade aos demais entes da União, Distrito Federal, Estados e Municípios?

O escopo da pesquisa é, portanto, examinar o processo de recuperação de ativos pela Procuradoria-Geral da União – PGU decorrente de prejuízos causados ao Estado, tais como a malversação de recursos públicos repassados mediante convênios e outros instrumentos, danos infligidos ao patrimônio público econômico, recebimento ilegal de verbas estatais e demais atos ilícitos que ensejam o dever de recomposição patrimonial.

Busca-se explicar quais as medidas devem ser adotadas pela Procuradoria em relação a atos que causem danos ao patrimônio público, a exemplo de atos de improbidade administrativa, atos contra a Administração Pública previstos na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), desvio de valores destinados à execução de obras por gestores públicos, danos causados por acidente de veículos, recebimento de

remuneração ou proventos de servidor público após o seu falecimento, entre outras situações.

Considerando os referenciais teóricos explorados, busca-se demonstrar a relevância de uma política eficiente de recuperação de ativos decorrente de atos lesivos ao erário, na esteira do direito fundamental à boa administração pública, para a eficaz proteção do patrimônio público e a concretização dos direitos fundamentais, tendo em vista as dificuldades inerentes aos procedimentos previstos no ordenamento jurídico, as repercussões do aprimoramento da restituição da capacidade financeira estatal e o impacto dos resultados alçados como metas.

Nesse panorama, o primeiro capítulo trata das considerações preliminares sobre a recuperação de ativos em casos de atos lesivos à Administração Pública, contextualizando a preservação do erário no âmbito do Estado Constitucional Democrático, com a categorização do patrimônio público como bem fundamental e o reconhecimento do direito fundamental à sua proteção.

Em seguida, examina-se o ressarcimento em virtude de dano ao erário como instrumento de concretização das políticas públicas e efetivação dos direitos fundamentais; e, em arremate, analisa-se o discurso de combate à corrupção e à malversação de verbas públicas como propulsor da recuperação de ativos decorrente de atos nocivos ao Estado.

No segundo capítulo, há a sistematização normativa da recuperação de ativos em casos de dano ao erário no plano internacional, caracterizado pelos tratados e convenções internacionais e pela transnacionalidade da matéria; e no cenário nacional, delineado pelos marcos constitucionais e infraconstitucionais brasileiros, com a proposição de um microssistema de recuperação de ativos decorrente de atos lesivos à Administração Pública.

A pesquisa se concentra, no terceiro capítulo, no processo de recuperação de ativos no caso de danos à Administração Pública, mediante a apresentação dos procedimentos comuns de recuperação nas cobranças extrajudicial e judicial; das competências específicas da recuperação de ativos pela União; da consensualidade para o ressarcimento ao erário; do processo de repatriação de ativos desviados para o exterior; das dificuldades jurídicas, técnicas e operacionais para uma efetiva política pública de recomposição de valores ao patrimônio público; e das sugestões e instrumentos para a superação de tais obstáculos.

No quarto capítulo, passa-se à abordagem concreta da recuperação de ativos realizada pela Procuradoria-Geral da União – PGU, órgão da Advocacia-Geral da União – AGU, na esfera federal, mediante a exposição sobre a regulamentação normativa e a atuação da Procuradoria Nacional de Patrimônio Público e Probidade – PNPRO. Realiza-se, ainda, um exame analítico e estatístico dos dados dos Relatórios Anuais de Atuação Proativa da PNPRO. Por fim, serão suscitadas as principais reflexões sobre a atuação institucional.

A metodologia da investigação é desenvolvida por meio da abordagem qualitativa, partindo da exposição e análise dos conceitos, teorias e dados pertinentes para, em um segundo momento, realizar o exame da natureza, do alcance e das interpretações possíveis relacionadas à recuperação de ativos pela Procuradoria-Geral da União – PGU em casos de atos lesivos ao erário, como perspectiva para a atuação de entes da União, Distrito Federal, Estados e Municípios. Nesse aspecto, o método de abordagem utilizado será o dialético, calcado na interpretação das situações considerando a dinamicidade do contexto social, valendo-se da discussão, da argumentação e da provocação de reflexões.

Quanto à natureza, trata-se de pesquisa aplicada, que busca, a partir da análise de conceitos teóricos e elementos concretos, investigar, interpretar, discutir e aprimorar a recuperação de ativos decorrente de atos lesivos à Administração Pública por meio de uma aplicação prática e dirigida ao aperfeiçoamento e à superação dos problemas existentes.

O estudo se desenvolve, no tocante aos objetivos, por meio de uma pesquisa descritiva, calcada na apresentação dos institutos jurídicos relacionados e na análise dogmática e pragmática da recuperação de ativos em casos de atos danosos ao patrimônio público. Há, ainda, o exame da atuação da Procuradoria-Geral da União – PGU, órgão da Advocacia-Geral da União – AGU, registrada nos respectivos Relatórios Anuais de Atuação Proativa.

Propõe-se, assim, um debate aprofundado sobre a relevância, o procedimento e as dificuldades do ressarcimento ao erário dos valores desviados, sugerindo a sua aplicação por simetria aos demais entes federativos, haja vista o paralelismo de órgãos e competências e a existência de instrumentos jurídicos comuns.

Os procedimentos utilizados na investigação são as pesquisas bibliográfica e documental, realizadas, respectivamente, a partir de livros, artigos e periódicos e da

coleta de dados públicos, principalmente perante a Procuradoria-Geral da União – PGU / Advocacia-Geral da União – AGU, com a análise crítica dos elementos reunidos.

A relevância do trabalho se justifica, inicialmente, pela escassez de estudos centrados na organização de um microssistema de recuperação de ativos em casos de atos lesivos à Administração Pública, passível de ser aplicado à União, ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios⁹, mecanismo tão importante no atual contexto social de proteção ao patrimônio público e combate à corrupção, visto que o tema, apesar de ser objeto de intensos debates, ainda é marcado por dificuldades e obstáculos pendentes de análises mais aprofundadas, demandando estudos acadêmicos especializados com o enfoque ora sugerido.

Nesse sentido, é importante reconhecer a existência harmônica no Direito brasileiro de diversos microssistemas de temas específicos, como o da tutela coletiva e o da proteção ao meio ambiente. A definição de microssistemas e seus respectivos princípios informadores não configura mera sofisticação intelectual, justificando-se pela necessidade de máxima operabilidade jurídica de determinados institutos que, isoladamente, não possuem regulamentação suficiente ou não alcançam a sua plena eficácia.¹⁰

Não obstante a existência de pesquisas sobre a temática em questão, não foram localizados estudos com a perspectiva proposta, consistente na sistematização da recuperação de ativos em casos de atos lesivos ao erário a partir da experiência da Procuradoria-Geral da União – PGU e como modelo para os demais entes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a descrição dos procedimentos existentes e análise da sua finalidade, qual seja, em última instância, a concreção dos direitos fundamentais.

A perquirição visa contribuir com o aprofundamento dos conhecimentos teóricos e práticos existentes sobre a recuperação de ativos em casos de atos

⁹ A proposta de sistematização da recuperação de ativos públicos em casos de atos lesivos ao erário possui fundamento na escassa literatura sobre o tema e se estabelece a partir da atuação da Procuradoria-Geral da União – PGU / Advocacia-Geral da União – AGU no âmbito federal, em razão de sua amplitude e da aplicabilidade por simetria dos preceitos normativos e teóricos aos demais entes federativos.

¹⁰ AFFONSO, Flávia Martins; RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. Acordos com a Administração Pública à luz da Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020. *In*: Recuperação de ativos no Brasil e no exterior: métodos consensuais, criptoativos, *smart contract* e outros temas contemporâneos. BACAL, Eduardo Braga (coord.); HARTMANN, Guilherme Kronenberg (coord.); RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. (coord.). 1ª ed. Rio de Janeiro: GZ, 2022, p. 69-70.

lesivos ao Estado, considerando o Constitucionalismo Democrático, a natureza de bem fundamental do patrimônio público, os direitos fundamentais à boa administração pública e à proteção do patrimônio estatal e a imprescindibilidade de um eficiente sistema de ressarcimento ao erário para a realização das políticas públicas e efetivação dos direitos fundamentais.

Busca-se, assim, colaborar com o desenvolvimento da proteção ao erário e da recuperação de ativos escamoteados da Administração Pública, que devem ser constantemente aprimoradas, visto que *“a malversação do patrimônio público fere a concepção deontológica (dever-ser) de específico direito fundamental e importa na desapropriação violenta e lesiva da coletividade”*.¹¹

Como visto, o patrimônio público deve ser protegido em todas as dimensões, de forma preventiva e reativa, notadamente por meio da recuperação de ativos decorrente de atos lesivos à Administração Pública, a ser efetivada pelas instituições pertinentes, entre as quais se destacam os próprios entes políticos (União, Distrito Federal, Estados e Municípios), por meio de suas respectivas Procuradorias, salvaguardando tão importante bem fundamental da dilapidação da capacidade financeira.

Portanto, empreende-se o exame da recuperação de ativos pela Procuradoria-Geral da União – PGU no caso de atos danosos ao erário como um ponto de partida para a sistematização de um modelo aplicável simetricamente aos demais entes federativos.

1 A PRESERVAÇÃO DO ERÁRIO COMO PILAR DE UM ESTADO CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO

1.1 O CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO DE ROBERT ALEXY E LUIGI FERRAJOLI

No atual contexto global político, jurídico, econômico e social, marcado por forte instabilidade institucional e financeira, impõe-se uma proeminente atuação estatal para equacionar as crises e demandas que eclodem na sociedade, com o intuito de prover o mínimo existencial aos indivíduos, assegurando a eficácia

¹¹ MARTINS, Fernando Rodrigues. Controle do Patrimônio Público. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2021, p. 75-76.

normativa das disposições constitucionais e, portanto, a garantia dos direitos fundamentais outorgados na Carta Constitucional.

Defronta-se o Estado, entretanto, com o elevado custo financeiro das políticas públicas necessárias para a concretização dos direitos fundamentais, notadamente os de caráter social, cuja consecução depende da existência de capacidade econômica que sirva de lastro para os gastos públicos e da boa gestão do patrimônio público, por meio de uma governança eficaz do orçamento estatal.

Diante das contingências e crises econômicas experimentadas pela sociedade, tornou-se necessária uma maior intervenção do Estado no mercado, além da mera função regulatória, assumindo o papel de garantidor dos direitos básicos dos indivíduos e o protagonismo na consecução das diretrizes constitucionais.

Nessa perspectiva, a evolução constitucional brasileira, em um movimento que acompanhou o avanço mundial na direção do reconhecimento e efetivação dos direitos fundamentais sociais, na sua dimensão de direitos subjetivos a prestações¹², deparou-se com a problemática da aplicabilidade imediata e plena eficácia das normas constitucionais definidoras de prestações materiais, consagrada no artigo 5º, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil, sobretudo no aspecto atinente ao custo dos direitos.

Segundo classificação cunhada por Ingo Sarlet, os direitos fundamentais podem ser divididos em direitos de defesa, que protegem o indivíduo contra ingerências do Estado em sua liberdade pessoal e propriedade; e direitos prestacionais, voltados à disponibilização dos meios materiais e implementação das condições fáticas que possibilitem o efetivo exercício das liberdades fundamentais, garantindo não apenas a liberdade-autonomia (perante o Estado), mas também a liberdade por intermédio do Estado.¹³

No mesmo sentido, Robert Alexy contrapõe os direitos de defesa do cidadão contra o Estado, concebidos como direitos a ações estatais negativas (abstenções),

¹² SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10ª ed. rev. atual. e ampl. – Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2009, p. 299-300.

¹³ SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10ª ed. rev. atual. e ampl. – Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2009, p. 62

aos direitos a prestações, que demandam uma ação positiva do Estado, dentro dos quais se inserem os direitos fundamentais sociais.¹⁴

Nessa conjuntura, não obstante o reconhecimento de que mesmo os direitos de defesa dos indivíduos em face do Estado demandam gastos públicos, é no âmbito dos direitos sociais ou prestacionais que o aspecto econômico ganha maior projeção, haja vista a relevância financeira das políticas públicas que envolvem o fornecimento de prestações materiais diretas, tais como a realização de programas sociais e o fornecimento de medicações e alimentos essenciais.

Admitindo-se que a garantia dos direitos fundamentais, especialmente os sociais ou prestacionais, perpassa pela efetivação de políticas públicas que possuem significativa carga financeira, impõe-se um estudo aprofundado da governança do orçamento estatal e do patrimônio público, notadamente a malversação de verbas públicas e a recuperação destes ativos como instrumento para assegurar o custeio das ações estatais, a fim de garantir a realização das políticas públicas prioritárias.

Como ressaltam Stephen Holmes e Cass R. Sunstein¹⁵, ao tratar dos ônus inerentes à proteção dos direitos, estes não possuem somente um custo orçamentário, mas também um custo social, não monetário, os quais devem orientar as políticas públicas mediante uma avaliação pautada pelo monitoramento intertemporal, provendo o ente estatal dos meios necessários à continuidade dos programas constitucionais.

Assim, a superação da dicotomia entre direitos negativos e positivos, também caracterizada pela contraposição entre direitos de defesa e direitos sociais prestacionais, decorre da constatação de que todos os direitos possuem custos elevados, porquanto cada um deles pressupõe o funcionamento eficiente do Estado e a existência de recursos suficientes para a consecução das finalidades públicas.

Diante de tais circunstâncias, o estudo proposto parte da estreita relação entre a efetivação dos direitos fundamentais, notadamente os prestacionais, e a existência de capacidade financeira estatal, lastreada no patrimônio público, necessária para a garantia do direito à vida digna, caracterizado pelo mínimo

¹⁴ ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. – São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 433-434

¹⁵ HOLMES, Stephen. O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos / Stephen Holmes e Cass R. Sunstein; tradução de Marcelo Brandão Cipolla. – São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

existencial consistente em um feixe de direitos fundamentais essenciais. Efetivamente, a dignidade da pessoa humana somente pode ser assegurada com a preservação do poder econômico do Estado.

Robert Alexy concebeu um Constitucionalismo Principialista, não-positivista e de viés argumentativo¹⁶, a partir do qual desenvolve a concepção do Constitucionalismo Democrático ou Discursivo, cujos principais elementos são a democracia e os direitos fundamentais, implementados mediante a institucionalização da razão.¹⁷

O Constitucionalismo Democrático, na acepção forjada por Luigi Ferrajoli¹⁸, tem por escopo a concretização do Estado Democrático de Direito, cujo objeto transcende a mera garantia do cenário democrático, impondo a consagração dos direitos fundamentais na Constituição e a sua efetiva fruição na dimensão fática, por meio da realização de políticas públicas que concretizem o arcabouço constitucional estabelecido.

Na concepção de Direito lastreada no Constitucionalismo Democrático, há o reconhecimento da eficácia normativa das disposições constitucionais e a estruturação do ordenamento jurídico sob a perspectiva do papel garantista e da efetivação dos direitos fundamentais, nas acepções de expectativas negativas de não lesão e expectativas positivas de prestação. Desponta, assim, a questão sobre a insuficiência do paradigma existente para a proteção dos bens fundamentais assegurados pela Constituição e a inclusão do patrimônio público no referido rol.¹⁹

1.2 QUALIFICAÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO COMO BEM FUNDAMENTAL

Partindo do pressuposto de que *“bem é aquilo que pode ser objeto de uma situação jurídica”*²⁰, Luigi Ferrajoli conceitua como fundamentais os bens de acessibilidade garantida a todos e a cada um individualmente, porquanto fontes de

¹⁶ ALEXY, Robert. Teoria discursiva do direito / Robert Alexy, organização Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno – 3ª ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 269.

¹⁷ ALEXY, Robert. Teoria discursiva do direito / Robert Alexy, organização Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno – 3ª ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 282-283.

¹⁸ FERRAJOLI, Luigi. Garantismo, Hermenêutica e (neo)constitucionalismo: um debate com Luigi Ferrajoli / Alexandre Moraes da Rosa ... [et al.]; (organizadores) Luigi Ferrajoli, Lenio Luiz Streck, André Karam Trindade. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 21.

¹⁹ FERRAJOLI, Luigi. Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais. Trad.: Alexandre Salim, Alfredo Copetti Neto, Daniela Cademartori, Hermes Zanetti Júnior, Sérgio Cademartori. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011, p. 50.

²⁰ FERRAJOLI, Luigi. Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais. Trad.: Alexandre Salim, Alfredo Copetti Neto, Daniela Cademartori, Hermes Zanetti Júnior, Sérgio Cademartori. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011, p. 53.

outros direitos fundamentais, razão pela qual são excluídos da lógica mercantilista, tais como o ar, a água, o meio ambiente, os órgãos do corpo humano e os medicamentos classificados como essenciais.²¹

Diferentemente dos direitos fundamentais, cuja indisponibilidade é intrínseca e conceitual, os bens fundamentais possuem apenas indisponibilidade jurídica, do tipo deontológico, sujeitando-se a violação, na medida em que são materialmente disponíveis²², o que ocorre, por exemplo, com o patrimônio público, que pode ser objeto de dilapidação e apropriação indevida, dando ensejo à pretensão de recomposição do erário.

Portanto, os bens fundamentais, vitais e imprescindíveis ao gozo dos direitos fundamentais, são reconhecidos como objeto de garantia, em ampliação à proteção outorgada pelos referidos direitos, mediante a criação de proibições de lesão ou obrigações de sua prestação, devendo ser especialmente protegidos.²³

Nessa conjuntura, sobressai a categorização do patrimônio público como bem fundamental, cuja finitude e necessidade de preservação são inquestionáveis, constituindo o lastro para a manutenção e o desenvolvimento do Estado, mediante a provisão do necessário para a realização de políticas públicas e a efetivação dos direitos fundamentais, isto é, para a consecução da própria finalidade estatal.

A Lei nº 4.717/1965, que dispõe sobre a ação popular, conceitua normativamente o patrimônio público no seu artigo 1º, § 1º, como “*os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico e turístico*”, podendo ser compreendido como o acervo econômico, composto por bens e demais ativos, titularizado pela coletividade e gerido pela Administração Pública e suas entidades estatais.

A partir do quadro normativo delineado, Fernando Rodrigues Martins conceitua o patrimônio público como o acervo de bens, ativos, valores, direitos de qualquer natureza e créditos pertencentes às pessoas jurídicas de direito público, pela Administração direta ou indireta, cuja custódia e proteção é de interesse público e difuso, vinculando os administradores e os administrados. Assim, ainda que tais elementos estejam em posse de um particular, permanece a qualidade de domínio público, em razão de sua titularidade pelo ente público, de forma imediata, e pela

²¹ *Idem*, p. 54.

²² *Ibidem*, p. 56.

²³ *Ibidem*, p. 61.

coletividade, de modo mediato. Assevera o autor, ainda, que os bens públicos abrangem os direitos sociais, digitais e morais, podendo ter natureza artística, estética, histórica e turística, conforme mencionado na Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), a demonstrar a amplitude do objeto qualificável como patrimônio público.²⁴

Trata-se de bem fundamental situado no vértice superior da pirâmide a partir do qual os demais bens são estruturados. Ostenta caráter inalienável e inviolável, na medida em que a proteção e garantia dos direitos fundamentais depende de um Estado fortalecido economicamente para a consecução de seus fins, com o desenvolvimento de um sistema complexo, sem o que todo o anteparo jurídico não reverberará no plano fático, haja vista a violabilidade dos bens fundamentais.

Considerando a tipologia desenvolvida por Ferrajoli, a *res publica*²⁵ pode ser qualificada estruturalmente em dois níveis: i) bem fundamental comum, de natureza material e pertencente à coletividade, a exemplo das praças, ruas, rios, vias públicas, meio ambiente; e ii) bem fundamental social, necessário para a promoção dos direitos sociais, como os bens e recursos afetados ao atendimento de políticas públicas de saúde e educação.²⁶

Dessa forma, o patrimônio público deve ser categorizado como bem fundamental comum e social, uma vez que, apesar de seu uso e gozo não serem disponíveis a todos, consiste em um bem coletivo sob a gestão do Estado, imprescindível para a garantia dos direitos fundamentais, seja na dimensão defensiva ou prestacional.

No contexto do Constitucionalismo Democrático, alçado o erário à condição de bem fundamental, é possível cogitar a existência do direito fundamental à proteção do patrimônio público. O objeto do referido direito é justamente a defesa da *res publica* no âmbito do Estado Democrático de Direito em face de violações, considerando a sua indispensabilidade para a própria atividade estatal e, em última instância, a promoção da vida humana.²⁷

²⁴ MARTINS, Fernando Rodrigues. Controle do Patrimônio Público. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2021, p. 58.

²⁵ Expressão latina que significa, literalmente, “coisa pública”.

²⁶ *Idem*, p. 78.

²⁷ DUTRA, Graciele Neto Cardoso Lins. O Direito Fundamental à Proteção do Patrimônio Público Econômico. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal, 2014.

Nesse aspecto, a proteção do patrimônio público depara-se com o fenômeno da corrupção e a malversação de recursos públicos, os quais se fortalecem com o aparelhamento do Estado pelo viés poiético, isto é, pela mercantilização da função estatal em detrimento do cumprimento de sua finalidade precípua.

Dessa forma, é possível a desvirtuação do Estado Constitucional Democrático pela caracterização do Estado Poiético, termo utilizado por Joaquim Carlos Salgado para definir a figura estatal capturada pelo poder econômico, desvinculada do seu fim ético e da promoção dos direitos sociais, que infunde uma aparente cientificidade para legitimar a sua predominância sobre os aspectos político, jurídico e social.²⁸

O resultado prático do referido movimento é a postergação da efetivação dos direitos fundamentais, alijados da finalidade do Estado, que passa a servir à *poiésis*, deixando de ser instrumento para a realização de direitos subjetivos para se lançar como um fim em si mesmo, qual seja o da sua própria manutenção e centralização nas mãos dos detentores do poder econômico.

Nessa conjuntura, a proteção do patrimônio público por meio dos controles administrativo e jurisdicional e a recuperação de ativos desviados do erário enfrentam a dilapidação da capacidade financeira do Estado. Constituem, destarte, elementos essenciais para a restituição do poder econômico necessário à implementação de políticas públicas e à efetividade dos direitos fundamentais plasmados na Carta Constitucional, notadamente os de caráter prestacional, haja vista o seu elevado custo de concretização.

Considerando a intrínseca relação entre a efetivação dos direitos fundamentais, sobretudo os prestacionais, e a existência de capacidade financeira estatal, lastreada no patrimônio público, o próprio direito à vida digna somente pode ser assegurado com a preservação do referido bem fundamental.

A conexão entre a malversação de recursos, a dilapidação do patrimônio público e o custo financeiro para a execução de políticas públicas essenciais para a materialização dos direitos fundamentais é assimilada pelas consequências causadas pela espoliação do erário por condutas lesivas. Tal quadro acarreta instabilidade social e degrada a instituição de valores, a democracia e os ideais éticos, além de comprometer a consolidação de um real Estado Democrático de

²⁸ SALGADO, Joaquim Carlos. O Estado Ético e o Estado Poiético. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. 2ª ed. Belo Horizonte: 1998. V. 27, n. 2, pp. 03-34, p. 9-10.

Direito e os pressupostos para a concretização dos princípios e objetivos constitucionais.²⁹

Por essa razão, o patrimônio público possui perfil constitucional de extrema significância, na medida em que há presunção lógico-normativa de que a sua dilapidação induz à exclusão social e moral dos indivíduos do Estado.³⁰

Na esteira da categorização do patrimônio público como bem fundamental, evidencia-se o direito fundamental à boa administração pública, concebido a partir da forma republicana de governo, do regime democrático e da dimensão objetiva³¹ dos direitos e garantias fundamentais consagrados na Carta Constitucional, por força do artigo 5º, § 2º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Juarez Freitas correlaciona o referido direito fundamental a uma Administração Pública vinculada à eficiência, eficácia, cumprimento proporcional de seus deveres, transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade, respeito à participação social e integral responsabilidade por suas condutas comissivas ou omissivas. Extrai-se de tal direito, portanto, o dever de respeitar a integralidade dos princípios, programas e prioridades constitucionais.³²

De seu conteúdo provêm, ainda, os direitos a uma Administração Pública: i) transparente, vinculada ao princípio da publicidade; ii) sustentável, asseguradora do bem-estar multidimensional das gerações presentes e futuras; iii) dialógica, garantidora do contraditório e da ampla defesa; iv) imparcial e desenviesada, impedindo discriminações negativas de qualquer natureza e promovendo discriminações inversas ou positivas; v) proba, censurando condutas éticas não universalizáveis; vi) atenta à legalidade temperada, desamarrada do formalismo vazio e da burocracia prescindível; e vii) preventiva, precavida e eficaz.³³

²⁹ VIEIRA, Gabriela Alves Mendes; VARELLA, Marcelo Dias. A conexão entre os direitos humanos e a corrupção. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 12, n. 2, 2014 p. 476-494. ISSN 2237-1036.

³⁰ MARTINS, Fernando Rodrigues. *Controle do Patrimônio Público*. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2021, p. 75.

³¹ Os direitos fundamentais possuem uma dimensão subjetiva, na qual se apresentam como direitos subjetivos individuais que protegem o indivíduo em face de violações do Estado ou de outros indivíduos, e uma dimensão objetiva, constituindo as decisões valorativas de natureza jurídico-objetiva da Constituição, com eficácia sobre todo o ordenamento jurídico (SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10ª ed. rev. atual. e ampl. – Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2009, p. 141-143).

³² FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa administração pública*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 21.

³³ *Idem*, p. 22.

Trata-se, portanto, de direito de matiz constitucional, concebido no âmbito da Constitucionalismo Democrático, que vincula o Poder Público no exercício da função administrativa, impondo a observância do programa constitucional, a proteção dos direitos fundamentais, a boa governança dos recursos públicos e a proteção do patrimônio público, reconhecido como bem fundamental do Estado e dos indivíduos que o compõem.

1.3 A PROTEÇÃO DO ERÁRIO COMO DIREITO FUNDAMENTAL

A caracterização do patrimônio público como bem fundamental importa em sua inalienabilidade e inviolabilidade, irradiando diversos efeitos no campo jurídico, como a imprescindibilidade de sua eficaz preservação, proteção e recomposição para assegurar a realização de políticas públicas direcionadas à máxima efetividade dos direitos fundamentais.

A defesa do patrimônio público constitui, portanto, um direito fundamental, haja vista a carta de bens a serem protegidos em prol dos referidos direitos constitucionais, motivo pelo qual o erário é subtraído à lógica mercantilista e constitui propriedade de todos os indivíduos, sendo imprescindível para a realização das políticas públicas necessárias à concretização do arcabouço constitucional.

Como preceitua Graciele Neto Cardoso Lins Dutra, para o reconhecimento da fundamentalidade do direito à proteção ao patrimônio público, devem ser considerados os seguintes preceitos: i) o contexto jurídico-normativo e a imperatividade de salvaguarda do bem a ser tutelado; ii) a intrínseca relação com a dignidade da pessoa humana, em face da vinculação ao atendimento das necessidades humanas vitais; iii) a correlação com o primado da liberdade; iv) a limitação de intervenções e violações, inclusive ao Poder Público; e v) a assimilação da defesa do erário como dever fundamental.³⁴

A necessidade de tutela do patrimônio público decorre diretamente da sua natureza de bem fundamental, vinculado à concretização do Estado Constitucional Democrático e à efetivação dos direitos fundamentais. Ademais, a sua preservação deve ser categórica em face das graves consequências causadas pela violação da coisa pública.

³⁴ DUTRA, Graciele Neto Cardoso Lins. O Direito Fundamental à Proteção do Patrimônio Público Econômico. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal, 2014, p. 171.

A fundamentalidade da defesa ao erário está radcada, inclusive, no postulado da dignidade da pessoa humana, previsto pelo artigo 1º, III, da Constituição Federal, como fundamento da República Federativa do Brasil, em três aspectos: i) na vertente ontológica, por pressupor a visão do ser humano como detentor de uma qualidade intrínseca; ii) na verdade instrumental, considerando a concessão de direitos vitais, materiais e espirituais, vinculados aos recursos financeiros estatais, isto é, à *res publica*; e iii) na vertente intersubjetiva, na medida em que supõe a natureza relacional da pessoa humana no contexto da vida comunitária.³⁵

Nesse sentido, Graciele Dutra arremata que:

(...) o direito à proteção do patrimônio público consiste num autêntico direito fundamental, passível de ser enquadrado no âmbito jurídico-constitucional, inserido na dimensão democrática-funcional e centrado na ideia de direito-dever. (...) está amparado e fundado em princípios jurídico-constitucionais: princípio do Estado de Direito, princípio democrático, princípio republicano, princípio da dignidade da pessoa humana, princípio da separação dos poderes, bem como os subprincípios da responsabilidade, da moralidade e sustentabilidade. Portanto, trata-se de um direito dotado de caráter jusfundamental.³⁶

Assim, a proteção do patrimônio público por meio do controle exercido pela Administração Pública, pelo Poder Judiciário e pelo cidadão apresenta-se como um direito fundamental difuso e, em razão disso, conforme a carta proposta por Luigi Ferrajoli, a *res publica* constitui um bem fundamental a ser preservado em favor de todos os indivíduos. O bem público é, desse modo, o lastro necessário para a realização das políticas públicas essenciais para a efetiva fruição dos direitos fundamentais outorgados na Constituição.

A preservação da coisa pública e a moralidade administrativa devem ser compreendidas como direitos fundamentais de dimensão solidária, cuja conservação e obediência ao arcabouço normativo existente é dever fundamental de todos, notadamente dos atores públicos. Por essa razão, a tutela inefetiva dos referidos bens fundamentais acarreta o que a doutrina denomina de inadimplemento constitucional.³⁷

Constata-se, dessa forma, a intrínseca relação entre os direitos fundamentais à boa administração e à proteção do patrimônio público, o custo da efetivação dos

³⁵ *Idem*, p. 185.

³⁶ *Ibidem*, p. 481.

³⁷ MARTINS, Fernando Rodrigues. Controle do Patrimônio Público. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2021, p. 233.

direitos fundamentais e a constante tensão entre o princípio da reserva do possível e o mínimo existencial. Tal interdependência, somada à hodierna realidade social brasileira, em que o enfrentamento da corrupção ganha cada vez mais destaque, demonstra a necessidade de uma análise da relevância da recuperação de créditos desviados do erário.

Assentada a necessidade de salvaguarda da coisa pública, a recuperação de ativos públicos malversados exsurge como instrumento fundamental para a sua recomposição, porquanto restitui à propriedade estatal os recursos dilapidados em prol de interesses privados, recompondo a capacidade financeira necessária para a manutenção do Estado e a consecução do interesse público.

1.4 A RECUPERAÇÃO DE ATIVOS EM CASOS DE ATOS LESIVOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Expostos os conceitos básicos e os marcos normativos pertinentes, passa-se a discorrer sobre a relevância da recuperação de ativos em casos de atos lesivos à Administração Pública para a proteção do patrimônio público, reconhecido como bem fundamental, e a restituição da capacidade financeira estatal necessária para a promoção de políticas públicas e a concreção dos direitos fundamentais.

Os atos lesivos à Administração Pública e a corrupção causam prejuízos ao patrimônio público, reduzindo o poder econômico estatal para a consecução de sua finalidade precípua, que é, no âmbito do Estado Democrático de Direito, a efetivação dos direitos consagrados na Constituição Federal.

Efetivamente, a corrupção é um fenômeno de caráter global que provoca danos à economia e à capacidade financeira dos Estados, prejudicando a efetivação dos direitos fundamentais. Há, por meio da prática corruptiva, a imposição de custos externos à prestação dos serviços ou fruição dos direitos, aumentando os custos estatais e distorcendo a destinação estratégica de recursos financeiros para as políticas públicas essenciais, o que contribui para a ineficiência decorrente do desperdício e da má alocação de verbas.³⁸

³⁸ BLANCHET, Luiz Alberto; MARIN, Tâmera Padoin Marques. A corrupção como violação de direitos humanos e a necessária efetividade da Lei nº 12.846/13. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 267-294, jan./mar. 2018. ISSN 2237-1036, <https://doi.org/10.21056/aec.v18i71.930>, p. 268-269.

A malversação de verbas públicas, a prática corruptiva e, com elas, o desvio de bens e valores em detrimento do patrimônio público, causam a erosão da finalidade ética estatal, capturada pelo denominado Estado Poiético e travestida na burocracia que confere uma aparente legitimidade democrática³⁹, concorrendo para a dilapidação do poder financeiro estatal, a alocação ineficiente e irregular dos recursos públicos e a ineficácia das políticas públicas prioritárias.

Considerando o custo dos direitos e das prestações estatais, os atos lesivos à Administração Pública constituem grave obstáculo à concretização dos direitos fundamentais, na medida em que deterioram o patrimônio público e, de forma reflexa, prejudicam a máxima efetividade dos direitos fundamentais, notadamente em razão da malversação e desvios de recursos essenciais para as políticas públicas prioritárias, como a saúde, a segurança, a educação e a moradia.

Conforme pontua Rose-Ackerman, o impacto da corrupção na economia e na atuação estatal pode, inclusive, minar a sua legitimidade e eficácia. Como o Estado possui o poder de controlar a distribuição de benefícios e a imposição de custos, sua justiça e equalização podem ser deturpadas em razão do pagamento de valores por indivíduos e empresas que pretendem ser beneficiados em detrimento da coletividade. Assim, os pagamentos caracterizados como corruptos são feitos ilegalmente a agentes públicos visando à obtenção de um benefício ou à eliminação de um custo, solapando a gestão dos recursos públicos, por meio do enriquecimento pessoal de alguns e da concessão de benefícios aos corruptos.⁴⁰

Os atos lesivos à Administração Pública e a prática corruptiva obstam o desenvolvimento econômico sustentável da Nação, uma vez que causam instabilidade política e econômico-financeira, afetam as decisões de aplicação de recursos públicos, atravancam o crescimento econômico, deslegitimam e oneram os gastos públicos, causam distorções na concorrência econômica, limitam a destinação de verbas para as áreas mais necessitadas e prejudicam a efetivação dos direitos fundamentais, sobretudo os que demandam maior investimento financeiro.

No mesmo tom, Fábio Osório Medina ressalta os efeitos danosos e devastadores que a corrupção generalizada causa ao Estado, degradando a

³⁹ SALGADO, Joaquim Carlos. O Estado Ético e o Estado Poiético. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. 2ª ed. Belo Horizonte: 1998. V. 27, n. 2, pp. 03-34, p. 9-10.

⁴⁰ ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. Corrupção e governo: causas, consequências e reforma. Tradução Eduardo Lessa. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2020, p. 75.

moralidade dos povos, impedindo o desenvolvimento econômico sustentável dos países e impondo um inarredável obstáculo para a obtenção da pacificação social.⁴¹

Assertiva é a lição de Emerson Garcia, ao destacar que:

Quanto maiores os índices de corrupção, menores serão as políticas públicas de implementação dos direitos sociais. Se os recursos estatais são reconhecidamente limitados, o que torna constante a invocação da “reserva do possível” ao se tentar compelir o Poder Público a concretizar determinados direitos consagrados no sistema, essa precariedade aumentará na medida em que os referidos recursos, além de limitados, tiverem redução de ingresso ou forem utilizados para fins ilícitos.⁴²

Efetivamente, um Estado permeado por corrupção, atos lesivos ao erário e distribuição ilegítima de recursos públicos está fadado a fracassar na realização das políticas públicas prioritárias e na efetivação dos direitos fundamentais, uma vez que o regular funcionamento dos órgãos públicos e as prestações materiais estatais possuem elevada carga financeira.

Aliás, a análise histórica do Estado evidencia que o combate ao desvio de recursos públicos, à corrupção, à improbidade administrativa, aos atos lesivos ao Estado, ao tráfico de influência e outros ilícitos que dilapidam o patrimônio público, concorre para a fundamentação substancial e legitimação do Estado Democrático de Direito⁴³, por meio da punição dos responsáveis pelos atos ilícitos danosos aos bens públicos, da preservação da moralidade administrativa, da restituição ao erário dos valores desviados e, enfim, da busca pela prevalência do interesse público sobre a vontade particular.

Em números concretos, de acordo com o relatório “Corrupção: custos econômicos e propostas de combate”, da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, o custo médio anual da corrupção no Brasil é de 1,38% a 2,3% do Produto Interno Bruto – PIB, o que corresponde à faixa de R\$ 41,5 bilhões a R\$ 69,1 bilhões, em estimativas de 2008.⁴⁴

O referido índice foi elaborado para representar o total de recursos que deixa de ser investido no país em atividades produtivas, saúde, educação, tecnologia,

⁴¹ OSÓRIO, Fábio Medina. Teoria da Improbidade Administrativa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 52.

⁴² GARCIA, Emerson. A corrupção. Uma visão jurídico-sociológica. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 233, p. 103–140, 2003, <https://doi.org/10.12660/rda.v233.2003.45445>, p. 117.

⁴³ MARTINS, Fernando Rodrigues. Controle do Patrimônio Público. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2021, p. 57.

⁴⁴ FIESP. Corrupção: custos econômicos e propostas de combate. 2010. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/relatorio-corruptao-custos-economicos-e-propostas-de-combate/>. Acesso em: 11 jan. 2024.

desenvolvimento, entre outras áreas, em razão do desvio para o pagamento e a manutenção das práticas corruptas e lesivas ao patrimônio público.

A Transparência Internacional, organização não governamental alemã criada em 1993 com a finalidade de avaliar países e territórios sobre a corrupção e a percepção de integridade das Nações, por meio do Índice de Percepção da Corrupção, atribuiu 38 pontos ao Brasil no ano de 2022, posição que corresponde ao 94º lugar, contabilizando uma queda de 25 colocações desde o ano de 2012.⁴⁵

Corroborando o elevado custo econômico da corrupção, a Comissão Europeia estima que o fenômeno social causa uma perda anual de 120 bilhões de euros para a economia da União Europeia, o que corresponde a 1% do Produto Interno Bruto – PIB, a demonstrar o impacto na gestão de recursos.⁴⁶

É inegável, portanto, que os altos níveis de corrupção afetam a realização de investimentos públicos, notadamente em infraestrutura e direitos sociais, frustram a concorrência eficiente e prejudicam os custos empresariais (*trade costs*) e a própria atividade empresarial.⁴⁷

Nesse panorama, a recuperação de ativos públicos ganha extrema relevância como instrumento de prevenção, punição e restauração da capacidade financeira do Estado, na medida em que tais práticas ilícitas visam ganhos patrimoniais ou extrapatrimoniais em detrimento do erário, deixando de ser tão interessante a partir do momento que a vantagem não pode ser usufruída ou mantida sob o domínio dos envolvidos.

É importante ter em vista que a recuperação dos ativos decorrente de atos lesivos à Administração Pública não configura uma sanção, mas o regresso à situação anterior, com a recomposição do patrimônio público dilapidado. Por esta razão, a Lei nº 12.846/2013 prevê, em seu artigo 6º, § 4º, que a aplicação das sanções previstas no referido diploma legal não exclui, em nenhuma hipótese, a obrigação da reparação integral do dano causado.

⁴⁵ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Índice de Percepção da Corrupção. 2022. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 11 jan. 2024.

⁴⁶ COMISIÓN EUROPEA. La Comisión lucha contra la corrupción: Un compromiso más firme para obtener mejores resultados. Bruselas, 6 de junio de 2011, p. 3. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0308&from=ET>. Acesso em: 11 jan. 2024

⁴⁷ SEQUEIRA, Sandra. *Corruption and trade costs*. In: ROSE-ACKERMAN, Susan; LUCE, Henry R.; LAGUNES, Paul (Org.). *Greed, corruption, and the modern state. Essays in political economy*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2015, <https://doi.org/10.4337/9781784714703.00015>, p. 220.

Tal panorama aponta um caminho teórico e pragmático a ser seguido, o qual leva à revitalização da legitimação substancial e confiança no Estado pela diminuição da impunidade, pecha tão deletéria ao Estado Democrático de Direito e ao bom funcionamento das instituições democráticas.

Como ressalta Valter Shuenquener de Araújo, *“a função prospectiva e dissuasória do direito administrativo sancionador pode contribuir, sobremaneira, para a redução de comportamentos ilícitos”*⁴⁸, combatendo, ao lado do Direito Penal, as práticas corruptivas, por meio de novos instrumentos e paradigmas, com seu caráter sistêmico e preventivo.

É possível conceber, portanto, a utilização do Direito Administrativo Sancionador, baseado na cominação e na aplicação de penalidades de natureza administrativa e na efetiva recuperação de ativos desviados por atos ilícitos, como instrumento para a tutela de direitos fundamentais, tendo em vista o seu propósito regulatório, ordenador e de incentivo a determinados comportamentos, não se exaurindo na mera imposição da punição.⁴⁹

Nesse quadro, o Constitucionalismo Democrático, ao outorgar o exercício do poder ao povo e impor a efetivação dos direitos fundamentais, visando à concretização do Estado Constitucional Democrático, é diametralmente contrário à malversação de verbas públicas e à corrupção. Com efeito, os atos ilícitos lesivos ao patrimônio público são mais frequentes em um cenário de deficiência de instrumentos de controle, ausência de mecanismos que vinculem a Administração Pública à legalidade, arbitrariedade de poder e supremacia do interesse privado dos detentores de poder sobre o interesse público.⁵⁰

Assim, conforme salienta Diogo de Figueiredo Moreira Neto, a democracia, composta pelo consenso formal, quanto à regra da maioria, e pelo consenso material, quanto à regra de valor, ao pressupor a justiça, é a própria antítese da

⁴⁸ ARAÚJO, Valter Shuenquener de. O direito administrativo e sua contribuição no enfrentamento à corrupção. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 279, n. 1, p. 135–160, 2020, <https://doi.org/10.12660/rda.v279.2020.81387>, p. 137.

⁴⁹ ARAÚJO, Valter Shuenquener de. Direito administrativo sancionador no Brasil: uma contribuição para a efetividade dos direitos fundamentais. In: ARABI, Abhner Youssif Mota; MALUF, Fernando; MACHADO NETO, Marcello Lavenère (Coord.). Constituição da República 30 anos depois: uma análise prática da eficiência dos direitos fundamentais. Estudos em homenagem ao ministro Luiz Fux. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 436–437.

⁵⁰ GARCIA, Emerson. A corrupção. Uma visão jurídico-sociológica. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 233, p. 103–140, 2003, <https://doi.org/10.12660/rda.v233.2003.45445>, p. 115.

corrupção, na medida em que tal fenômeno social consiste justamente no distanciamento da legalidade e da legitimidade.⁵¹

Um ambiente democrático forte estimula e valoriza a atuação proba e os esforços de enfrentamento à corrupção e aos demais atos lesivos ao Estado, na medida em que a transparência pública, a efetiva participação dos eleitores na vida política e a fiscalização contínua permitem a responsabilização dos políticos pelos atos ilícitos perpetrados.⁵²

Dessa forma, a responsabilização pela prática de atos lesivos ao erário, notadamente por intermédio da respectiva recuperação de ativos, constitui pilar essencial da proteção, preservação e recomposição do patrimônio público, lastro estatal necessário para a realização de políticas públicas e, em última instância, a efetivação dos direitos fundamentais.

1.5 O DISCURSO DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À MALVERSAÇÃO DE VERBAS PÚBLICAS COMO PROPULSOR DA RECUPERAÇÃO DE ATIVOS EM CASOS DE ATOS LESIVOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A corrupção é um fenômeno que, no atual contexto de globalização, recebe especial atenção da comunidade internacional, porque prejudica diretamente as Nações, acarretando a deterioração das relações entre os Estados, a dilapidação das economias estatais e a degradação do grau de efetividade dos direitos fundamentais.

A prática corruptiva ganha relevo no cenário global, na medida em que acarreta o enfraquecimento das instituições e a significativa movimentação de bens e valores, possibilitada pela lavagem de capitais, prejudicando não apenas as Nações individualmente, mas a própria relação entre os Estados no âmbito do comércio internacional.

Nesse panorama, entre os “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” formulados pela Organização das Nações Unidas – ONU, desponta a Meta 16: “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes,

⁵¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Corrupção, democracia e aparelhamento partidário do estado. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 273, p. 485–490, 2016, <https://doi.org/10.12660/rda.v273.2016.66754>, p. 487.

⁵² ARAÚJO, Valter Shuenquener de. O direito administrativo e sua contribuição no enfrentamento à corrupção. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 279, n. 1, p. 135–160, 2020, <https://doi.org/10.12660/rda.v279.2020.81387>, p. 141.

responsáveis e inclusivas a todos os níveis”. No subitem 16.4 consta a previsão de reduzir significativamente os fluxos financeiros ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado, ao passo que no ponto 16.5 há menção expressa à redução substancial da corrupção e do suborno em todas as suas formas.⁵³

O enfrentamento à corrupção é, portanto, um tema atual e extremamente caro à sociedade internacional, visto que o fenômeno afeta o relacionamento entre os Estados e a própria credibilidade das instituições, devendo ser combatido de forma preventiva e repressiva, com foco não apenas na punição dos envolvidos, mas também na vantagem ilícita obtida e sua reintrodução no sistema financeiro por meio da lavagem de dinheiro.

Discute-se, inclusive, a existência de um “Direito Corruptivo”⁵⁴, concebido como um ramo autônomo do Direito cujo foco é a delimitação do conceito de corrupção, os meios administrativos de controle, as suas consequências, as formas de prevenção e outras questões afetas ao referido fenômeno social.

Para o exame da relação entre o combate à corrupção e a recuperação de ativos, impõe-se, preliminarmente, a conceituação do referido fenômeno social, tendo em vista as variadas utilizações da palavra para se referir a circunstâncias diversas.

Partindo da perspectiva etimológica, a palavra corrupção possui origem latina, oriunda da expressão *corruptio*, cujo significado literal é putrefação, decomposição ou adulteração. Ao lado da correspondência material, pode ser acrescentado um sentido metafórico, referindo-se à corrupção dos costumes, da moral, dos agentes públicos ou da justiça.⁵⁵

Associa-se a palavra “corrupção” à degeneração, ao desvio, ao ato de corromper o padrão, aludindo, figurativamente, à degradação dos valores éticos e

⁵³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em 12 fev. 2024.

⁵⁴ BITENCOURT, Caroline Müller. RECK, Janriê Rodrigues. Construção pragmático-sistêmica dos conceitos básicos do Direito Corruptivo: Observações sobre a possibilidade do tratamento da corrupção como um ramo autônomo do Direito. A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 15, n. 62, p. 123-140, out./dez. 2015, ISSN 1516-3210, <https://doi.org/10.21056/aec.v15i62.35>.

⁵⁵ ROMEIRO, Adriana. Corrupção e poder no Brasil: uma história, séculos XVI a XVIII. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017, p. 17.

morais. É o distanciamento da conduta pautada pela retidão e justiça, em prejuízo do bem comum, isto é, um desvio da justiça que prejudica a comunidade.⁵⁶

É o ato reputado injusto, pois avesso à ética, à moral e à boa-fé exigidas daquele que possui poder de decisão ou administra bens e ativos de terceiros, sobretudo no exercício da função pública, no qual o agente atua como mandatário de toda a comunidade.

Constata-se, assim, a íntima relação entre os direitos fundamentais à boa administração pública e à proteção ao patrimônio público e o combate à corrupção, na medida em que o grau de concretização dos referidos direitos implica, entre outros consectários, no enfrentamento e diminuição da corrupção no âmbito do Poder Público.

Luiz Fernando Miranda, em estudo propositivo da unificação do conceito político de corrupção, concebe o fenômeno como o pagamento ilegítimo, financeiro ou de natureza diversa, para a obtenção, celeridade ou omissão de um ato a ser praticado por um funcionário público ou privado, cuja motivação pode ser pessoal ou política, seja para o corruptor ou o corrompido.⁵⁷

A referida classificação se aproxima da distinção estabelecida por Rose-Ackerman e Palifka entre Grande Corrupção, consistente em atos praticados por agentes que concentram grande poder e envolvem vultosa repercussão financeira; e Pequena Corrupção, associada aos cidadãos comuns e praticada nas relações cotidianas.⁵⁸

A Convenção Interamericana de Combate à Corrupção, de 29 de março de 1996, em seu artigo VI, define como atos de corrupção as seguintes condutas: i) solicitação ou aceitação, direta ou indiretamente, por um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens para si mesmo ou outra pessoa ou entidade, em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas; ii) oferta ou outorga, direta ou indiretamente, a um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou outros benefícios como dádivas, favores, promessas de

⁵⁶ *Idem*, p. 21.

⁵⁷ MIRANDA, Luiz Fernando. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 25, Brasília, jan-abr. 2018, pp. 237-272, <https://doi.org/10.1590/0103-335220182507>, p. 256.

⁵⁸ ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. Corrupção e governo: causas, consequências e reforma. Tradução Eduardo Lessa. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2020, p. 30.

vantagens ao agente público ou outra pessoa ou entidade, em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas; iii) a realização, por parte de um funcionário público ou pessoa que exerce funções públicas, de qualquer ato ou omissão no exercício de suas funções, a fim de obter ilicitamente benefícios para si mesmo ou para um terceiro; iv) o aproveitamento doloso ou a ocultação de bens provenientes de quaisquer dos atos mencionados; e v) a participação, como autor, coautor, instigador, cúmplice, acobertado ou mediante qualquer outro modo de perpetração, na tentativa ou na associação ou confabulação para praticar quaisquer dos atos mencionados.⁵⁹

No âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a corrupção foi caracterizada na Resolução nº 1/18, publicada em 16 de março de 2018, de forma genérica, como *“abuso o desviación del poder, que puede ser público o privado, que desplaza el interés público por un beneficio privado (personal o para um tercero), y que debilita las instituciones de control tanto administrativas como judiciales”*.⁶⁰

Em uma fórmula mais sintética, Manoel Gonçalves Ferreira Filho concebe o fenômeno social como a *“conduta de autoridade que exerce o poder de modo indevido, em benefício de interesse privado, em troca de uma retribuição de ordem material”*.⁶¹

Para Ernesto Garzón Valdés, a corrupção é a violação de uma obrigação por parte de um ou mais tomadores de decisão, visando à obtenção de um benefício pessoal extrapositional do agente que o suborna ou extorque, em troca de benefícios ao subornado ou extorquido que superam os custos envolvidos.⁶²

Rose-Ackerman e Palifka associam a corrupção ao termo-chave “poder delegado” (*entrusted power*), definindo-a como o abuso de determinado poder outorgado, visando à obtenção de um ganho privado. Em um rol exemplificativo, as autoras citam os seguintes tipos de corrupção: suborno, extorsão, troca de favores,

⁵⁹ Organização dos Estados Americanos – OEA, Convenção Interamericana Contra a Corrupção. Disponível em: <https://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-58.htm>. Acesso em: 12 jan. 2024.

⁶⁰ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Resolución 1/18 – Corrupción y derechos humanos*. 16 de março de 2018. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf>, pág. 1. Acesso em: 11 jan. 2024. Em tradução livre: *“abuso ou desvio de poder, público ou privado, que desrespeite o interesse público para benefício privado (pessoal ou de terceiros) e fragilize as instituições de controle administrativo e judicial”*.

⁶¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A corrupção como fenômeno social e político. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 185, p. 1–18, 1991, <https://doi.org/10.12660/rda.v185.1991.44482>, p. 3.

⁶² GARZÓN VALDÉS, Ernesto. *Acerca del concepto de corrupción*, em Laporta, F. J., y Álvarez, S. (eds.) *La corrupción política*, Alianza Editorial, Madrid, 1997, p. 14.

nepotismo, favorecimento discriminatório, fraude judicial, fraude contábil, fraude eleitoral, fraude em serviço público, apropriação indébita, cleptocracia, tráfico de influência e conflitos de interesses.⁶³

Conferindo maior amplitude à caracterização do fenômeno social, Diogo de Figueiredo Moreira Neto o compreende como “*uma variedade de abuso de poder por parte de quem o detém, que consiste em usá-lo indevidamente para obter vantagens de seu interesse*”⁶⁴, em contrariedade ao cumprimento da sua função institucional. Pressupõe-se, portanto, uma incompatibilidade de interesses entre o exercício do poder funcional de decisão e a vantagem recebida.⁶⁵

Raul Zaffaroni, por sua vez, conceitua a prática corruptiva como a relação estabelecida entre uma pessoa com poder decisório estatal e outro sujeito que atua fora deste poder, visando à troca de vantagens, mediante incremento patrimonial recíproco em razão de uma ação ou omissão do detentor do poder de decisão em benefício do segundo envolvido.⁶⁶

É importante registrar que a prática corruptiva, entendida como a utilização indevida do poder, pode ocorrer tanto na esfera pública quanto na esfera privada. No âmbito da Administração Pública, que nos interessa para o presente estudo, a conduta é perpetrada em benefício do detentor de autoridade ou poder decisório, que se vale da condição para utilizar recursos públicos em seu favor ou de terceiros.⁶⁷

A partir dos conceitos apresentados, podemos identificar os seguintes elementos do conceito de corrupção no âmbito da Administração Pública: i) agente no exercício da função pública; ii) poder decisório normativamente outorgado; iii)

⁶³ ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. Corrupção e governo: causas, consequências e reforma. Tradução Eduardo Lessa. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2020, p. 26-27.

⁶⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Corrupção, democracia e aparelhamento partidário do estado. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 273, p. 485-490, 2016, <https://doi.org/10.12660/rda.v273.2016.66754>, p. 487.

⁶⁵ KINDHÄUSER, Urs, *Presupuestos de la corrupción punible en el Estado, la economía y la sociedad. Los delitos de corrupción en el Código penal alemán (The Conditions of Corruption in the State, Economy and Society. The Delicts of Corruption in the German Criminal Code)* (July 2007). *Política Criminal*, Vol. 2, n° 3, 2007, p. 7.

⁶⁶ ZAFFARONI, Eugenio Raul. *La corrupción: su perspectiva latino-americana*. In: OLIVEIRA, E. (org.), *Criminologia crítica*. Belém: Edições CEJUP, 1990, p. 371.

⁶⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Corrupção, democracia e aparelhamento partidário do estado. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 273, p. 485-490, 2016, <https://doi.org/10.12660/rda.v273.2016.66754>, p. 487-488.

quebra do dever para atendimento de interesses alheios à finalidade pública; e iv) vantagem indevida, material ou imaterial⁶⁸.

O Código Penal brasileiro (Decreto-Lei nº 2.848/1940) tipifica as condutas denominadas corrupção passiva e ativa em seus artigos 317 e 333. Na modalidade passiva, o tipo penal prevê a conduta de solicitar, receber ou aceitar promessa de vantagem indevida, para si ou para outrem, diretamente ou indiretamente, em razão da função pública, ainda que fora de seu exercício ou antes de assumi-lo, cominando pena de reclusão de 2 a 12 anos e multa. Já na forma ativa, o crime ocorre quando do oferecimento ou promessa de vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício, com atribuição de pena de 2 a 12 anos e multa.

Consoante o entendimento doutrinário dominante, para a configuração dos delitos de corrupção ativa e passiva é necessária uma relação triangular na qual há um intercâmbio de vantagens indevidas⁶⁹, realizado por meio de um “pacto de injusto” (*pactum sceleris*), também denominado “pacto de corrupção” ou “acordo de vontades”⁷⁰. Há, portanto, um quadro normativo mais restrito que os crimes relacionados ao conceito de corrupção, que envolve outros tipos penais, como o peculato (artigo 312 do Código Penal), a concussão (artigo 316 do Código Penal) e a prevaricação (artigo 319 do Código Penal).

Dada a sua natureza de ilícito penal, os conceitos normativos de corrupção passiva e ativa são fechados, devendo ser considerados como ponto de partida, mas não como limites à caracterização de determinadas práticas como corrupção, que se revestem das mais variadas formas, transcendendo a tipificação e as consequências penais.

Deve ser adotado, para fins de recuperação de ativos, um conceito normativo aberto de corrupção, tendo em vista a diversidade de condutas que podem ser enquadradas na referida prática, tais como trapaga, ganhos ilícitos, desfalque, concussão, fraudes, pagamento de propinas, peculato, extorsão, nepotismo,

⁶⁸ GARZÓN VALDÉS, Ernesto. *Acerca del concepto de corrupción*, en Laporta, F. J., y Álvarez, S. (eds.) *La corrupción política*, Alianza Editorial, Madrid, 1997, p. 14.

⁶⁹ KINDHÄUSER, Urs, *Presupuestos de la corrupción punible en el Estado, la economía y la sociedad. Los delitos de corrupción en el Código penal alemán (The Conditions of Corruption in the State, Economy and Society. The Delicts of Corruption in the German Criminal Code) (July 2007). Política Criminal*, Vol. 2, N°3, 2007, p. 5.

⁷⁰ SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; CAMARGO, Beatriz Corrêa. Novas e velhas leituras sobre a corrupção: o caso da “rachadinha”. *Revista do Instituto de Ciências Penais*, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p. 46-72, 2022, <https://doi.org/10.46274/1809-192XRICP2022v7n1p46-72>, p. 61.

improbidade administrativa, infrações disciplinares, tráfico de influência e gestão ilegítima de recursos públicos.⁷¹

Nesta perspectiva, a Lei nº 12.846/2013 elenca em seu artigo 5º os seguintes atos lesivos, que dialogam com o conceito de atos corruptos: i) prometer, oferecer ou dar vantagem indevida a agente público ou a terceira pessoa a ele relacionada; ii) financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos na lei; iii) ocultar ou dissimular, mediante interposta pessoa física ou jurídica, seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados; iv) fraude em licitações e contratos; e v) dificultar a atividade de investigação ou fiscalização ou intervir em sua atuação.

A corrupção e a malversação de verbas públicas compreendem a perpetração de atos ilícitos que envolvem a obtenção de vantagens indevidas, razão pela qual estão associadas à lavagem de dinheiro, consistente na ocultação de bens, direitos e valores logrados irregularmente, notadamente em razão de crimes e atos corruptos antecedentes.

O denominado branqueamento de capitais é o procedimento de integração ao sistema econômico legal dos bens e ativos decorrentes de práticas delitivas, com aparência de obtenção lícita⁷², possibilitando a regular a fruição dos valores e a sua reutilização na continuidade e desenvolvimento da organização criminosa.

A prática figura entre as principais formas de assegurar a impunidade dos responsáveis pelos atos de corrupção e a manutenção da titularidade dos ativos desviados, propiciando o custeio do empreendimento criminoso, a fruição dos produtos ilícitos e a sustentabilidade da cadeia criminosa.

Efetivamente, parcela considerável dos ganhos obtidos pela transgressão da lei será empregada para custear e expandir os negócios ilícitos e o esquema criminoso, por meio de pagamento de propinas, tráfico, fraudes, entre outras práticas delitivas. Em outras palavras, a lavagem do referido capital propicia a legitimação do dinheiro utilizado para a perpetuação dos atos ilícitos⁷³.

⁷¹ BREI, Zani Andrade. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, RJ, v. 30, n. 1, p. 64 a 77, 1996, p. 65.

⁷² CORDERO, Isidoro Blanco. *El delito de blanqueo de capitales*. Editorial Arazandi: Pamplona, 1997, p. 101.

⁷³ JAQUIER, Ariane Bulla. A importância da recuperação de ativos para o efetivo combate à lavagem de capitais e à corrupção: A colaboração premiada como instrumento de localização dos ativos. *Atuação: Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense*, v. 15, n. 33, p. 165-182, 3 dez. 2020, <https://doi.org/10.33946/2595-3966-v15n33-55>, p. 169.

O combate internacional à lavagem de capitais passou a ser objeto de maior atenção após o advento da Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, firmada em 20 de dezembro de 1988, na cidade de Viena, na Áustria, e promulgada no Brasil pelo Decreto nº 154, de 26 de junho de 1991, indicando o aumento da preocupação com a utilização de bens e valores decorrentes do narcotráfico.

No plano interno, Lei nº 9.613/98, que dispõe sobre os crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, foi consideravelmente alterada pela Lei nº 12.683/2012, com a exclusão da lista de crimes antecedentes necessários para configurar a referida prática, o que ampliou o objeto do diploma legal para alcançar a ocultação ou dissimulação de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de qualquer infração penal.

A referida alteração legislativa ocorreu para adequar a legislação brasileira aos tratados internacionais pertinentes, notadamente a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, aprovada pela Assembleia-Geral da ONU em 15 de novembro de 2000, na cidade de Palermo, na Itália, e promulgada pelo Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004, cujo objetivo é a promoção da cooperação para prevenir e combater de forma mais eficaz a criminalidade organizada transnacional.

De modo genérico, o objeto do crime de lavagem de capitais é a utilização dos valores obtidos de forma ilícita, ou seja, a apropriação, movimentação ou ocultação do produto de atos criminosos, visando impedir a sua circulação e a sua reintrodução na economia mediante a aplicação em atividades econômicas regulares ou novos delitos.⁷⁴

A ocultação de valores desviados pela corrupção ganha maior complexidade no atual estágio da comunidade internacional, por meio da qual há a disseminação de contas internacionais globais, a desburocratização das transações com ações, fundos e outros investimentos internacionais, a disseminação de criptomoedas e a utilização de institutos jurídicos como os *trusts*⁷⁵ e as *shells companies*⁷⁶, permitindo a evasão internacional de divisas.

⁷⁴ ARAS, Vladimir. Sistema nacional de combate à lavagem de dinheiro e de recuperação de ativos. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1411, maio 2007, p. 1.

⁷⁵ A Convenção de Haia Sobre a Lei Aplicável ao *Trust* e a Seu Reconhecimento, firmada em 1º de julho de 1987, conceitua o instituto em seu artigo 2º como relação jurídica criada pelo outorgante, por ato *intervivos* ou após a morte, que submete um conjunto de bens ou valores sob o controle de um

Impõe-se, assim, uma aproximação cada vez maior dos Estados, por meio de redes de cooperação jurídica internacional que permitam a colaboração entre as Nações e os organismos internacionais para a investigação dos atos ilícitos, punição dos responsáveis e efetiva recuperação de ativos desviados para outros países, aprimorando o enfrentamento à corrupção na esfera internacional.

Nesse contexto, a recuperação de ativos desponta como um instrumento para combater de forma eficaz a corrupção e a criminalidade transnacional, na medida em que obsta a fruição dos produtos ilícitos e a sua utilização na manutenção do esquema criminoso.

Conforme defendido pelo Ministério da Justiça brasileiro em sessão realizada no âmbito da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção – UNCAC⁷⁷, a melhor forma de enfrentar a corrupção e a lavagem de capitais é a recuperação de ativos, suprimindo do agente criminoso as vantagens que obteve com sua conduta ilícita, tanto no aspecto preventivo, para dissuadi-lo da prática dos atos ilícitos, quanto no aspecto repressivo, com a finalidade de reparar os danos decorrentes.

No mesmo tom, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo) confere extrema importância à persecução do proveito e do produto dos crimes nela referenciados, impondo em seu artigo 6 a criminalização da lavagem dos ativos decorrentes dos atos ilícitos praticados.

Verifica-se, assim, o elogiável esforço dos instrumentos internacionais direcionado à promoção da recuperação de ativos desviados e ocultados por meio da lavagem de capitais, pilar financeiro do crime organizado que propicia a

curador, em favor de um beneficiário ou para alguma finalidade específica. O dispositivo prevê ainda, as seguintes características: i) os bens constituem um fundo separado e não são parte do patrimônio do curador; ii) títulos relativos aos bens do *trust* são titularizados pelo curador ou por alguma outra pessoa em benefício do curador; e iii) o curador possui poderes e deveres, em razão dos quais deve gerenciar, empregar ou dispor de bens em consonância com os termos do *trust* e os deveres especiais impostos a ele pela lei.

⁷⁶ *Shell companies* são sociedades anônimas empregadas para ocultar o produto de atividades ilícitas, por meio da criação de empresas *offshores* para a destinação de valores, valendo-se das facilidades fiscais e do anonimato decorrente da complexidade de tais estruturas. O Grupo de Ação Financeira Internacional – GAFI, organismo intergovernamental instituído no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, define o referido arranjo como uma empresa fantasma “registrada sem atividades independentes, ativos significativos, atividades comerciais em curso nem empregados”, cuja finalidade é a expatriação e ocultação de ativos (GAFI – Grupo de Ação Financeira Internacional. *Dissimulação de Benefício Efetivo*, 2018, p. 5).

⁷⁷ A manifestação do Ministério da Justiça brasileiro foi feita na 7ª Sessão do Grupo de Trabalho de Prevenção da Corrupção e 10ª Sessão do Grupo de Trabalho de Recuperação de Ativos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção – UNCAC, em Viena, na Áustria, nos dias 25 e 26 de agosto de 2016, conforme notícia publicada no site oficial, disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/brasil-apresenta-boas-praticas-para-a-recuperacao-de-ativos-de-origem-ilicitas-nacoes-unidas>. Acesso em: 7 jan. 2024.

manutenção e a expansão dos atos ilícitos, em detrimento da dignidade da pessoa humana e dos bens jurídicos protegidos pelos direitos humanos.⁷⁸

Vladimir Aras ressalta a relevância do referido delito para a continuidade criminosa, na medida em que contribui para a legitimação de capitais de origem ilícita e fornece recursos para novos delitos, subsidiando o funcionamento de organizações criminosas e enriquecendo de forma ilícita os agentes envolvidos.⁷⁹ No mesmo sentido, José Paulo Baltazar Júnior esclarece que:

A criação desse tipo penal parte da ideia de que o agente que busca proveito econômico na prática criminosa precisa disfarçar a origem dos valores, ou seja, desvincular o dinheiro da sua procedência delituosa e conferir-lhe uma aparência lícita a fim de poder aproveitar os ganhos ilícitos, considerando que o móvel de tais crimes é justamente a acumulação material.⁸⁰

Por certo, a efetiva recuperação de ativos produtos da corrupção e outros atos lesivos ao erário impede que os crimes e atos ilícitos sejam uma prática lucrativa, razão pela qual não basta a identificação e a condenação dos agentes, sendo fundamental a recuperação dos bens e valores obtidos ilicitamente, de forma a obstar a sua fruição.⁸¹

A partir de uma análise econômica do Direito Administrativo Sancionador, é possível considerar que a probabilidade de um agente cometer atos de corrupção é inversamente proporcional ao aumento dos custos decorrentes da sua conduta. Em outras palavras, o interesse na prática corruptiva reduz na medida em que os ônus da sua execução aumentam em razão da dureza da punição cominada, da eficiência da investigação estatal e do esvaziamento das vantagens, patrimoniais ou não, obtidas de forma ilegal. Tais elementos configuram “preços” considerados pelo agente na análise da atuação delitiva.⁸²

⁷⁸ MONTEIRO FILHO, Augusto César.; PIOVESAN, Flávia Cristina. O combate à corrupção globalizada e a proteção dos direitos humanos: como o fenômeno e sua transnacionalização aviltam o direito ao desenvolvimento? Perspectivas e desafios contemporâneos. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, [S. l.], v. 14, n. 43, p. 215–258, 2021, p. 230.

⁷⁹ ARAS, Vladimir. Sistema nacional de combate à lavagem de dinheiro e de recuperação de ativos. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 12, n. 1411, maio 2007, p. 1.

⁸⁰ BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. *Crimes Federais*. 11ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 1.079.

⁸¹ JAQUIER, Ariane Bulla. A importância da recuperação de ativos para o efetivo combate à lavagem de capitais e à corrupção: A colaboração premiada como instrumento de localização dos ativos. *Atuação: Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense*, v. 15, n. 33, p. 165-182, 3 dez. 2020

⁸² VORONOFF, Alice. Direito administrativo sancionador: um olhar pragmático a partir das contribuições da análise econômica do direito. *Revista de Direito Administrativo - FGV*, Rio de Janeiro, v. 278, n. 1, p. 107-140, mai. 2019, <https://doi.org/10.12660/rda.v278.2019.79029>, p. 120.

Para o indivíduo que planeja perpetrar atos de corrupção, o enriquecimento ilícito assegurado por meio da ocultação patrimonial compensa o risco de prisão por determinado tempo. Além disso, a probabilidade de encarceramento é reduzida em virtude da debilidade da persecução estatal, do baixo número de ações penais e das poucas condenações em comparação às condutas praticadas.⁸³

Ariane Bulla Jaquier pontua que a punição tradicional, calcada na pena corporal, apesar de importante, não basta para coibir a criminalidade econômica e obstar o financiamento de novos delitos, devendo a persecução criminal, além de identificar e punir os responsáveis, buscar a localização, neutralização e recuperação da vantagem indevida.⁸⁴

Impõe-se, portanto, a criação de estratégias econômicas para o enfrentamento dos atos de corrupção e da criminalidade:

Fala-se, a este propósito, da pena-custo, contabilizada de acordo com uma lógica comercial de encarar o crime por parte do delinquente. É, além disso, a própria perda das vantagens relacionadas com crimes que geram benefícios econômicos ou outros benefícios materiais, mas, sobretudo, com casos de criminalidade organizada, que logra mais eficientemente o objetivo almejado, dadas as potencialidades que encerra de anular a compensação material trazida pelos crimes.⁸⁵

Efetivamente, quanto maior a eficiência estatal na cominação de sanções, na persecução punitiva (criminal e administrativa) e na recuperação dos bens e ativos desviados, exaurindo as vantagens indevidamente obtidas, maiores serão os custos e menores as vantagens do agente que pretende atuar de forma corrupta. Dito de outro modo, o alto risco de perda dos ganhos ilícitos desestimula a prática delitiva para a sua obtenção.

Nesse sentido, Tiago Cintra Essado realça a importância do caráter patrimonial da persecução penal relacionada à prática delituosa cuja finalidade é o proveito econômico:

⁸³ OLMOS, Eduardo Alonso. Recuperación de activos en casos de corrupción: cooperación civil internacional. Dissertação (Mestrado em corrupção e Estado de Direito). Facultad de Derecho da Universidad de Salamanca. Salamanca, Espanha, 2013, p. 16.

⁸⁴ JAQUIER, Ariane Bulla. A importância da recuperação de ativos para o efetivo combate à lavagem de capitais e à corrupção: A colaboração premiada como instrumento de localização dos ativos. Atuação: Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense, v. 15, n. 33, p. 165-182, 3 dez. 2020

⁸⁵ RODRIGUES, Anabela Miranda. O Regulamento (EU) 2018/1805, de 14 de novembro de 2018, relativo ao reconhecimento mútuo das decisões de apreensão e perda como pedra angular da cooperação judiciária na União Europeia – eficácia versus direitos fundamentais? In: Cooperação internacional para efeito de recuperação de ativo. FERREIRA, Maria Raquel Desterro; CARDOSO, Elina Lopes; CORREIRA, João Conde (coords.). Coimbra: Almedina, 2021, p. 9-10.

A investigação de condutas vinculadas à criminalidade organizada implica o olhar atento também para aspectos econômicos e financeiros das organizações criminosas.

(...)

Percebe-se, nesses casos, que impor apenas a pena privativa de liberdade, mantendo intocável o patrimônio do agente – quando isso poderia ser evitado, porém não o foi por omissão de agentes públicos ligados à acusação, por conta do alheamento a essa perspectiva – contribuiu para a manutenção da atividade delitiva e para o usufruto ilegal das vantagens patrimoniais decorrentes do crime.⁸⁶

Aliás, a expansão do Direito Penal no âmbito da criminalização anticorrupção pode atrofiar a atuação preventiva eficaz, substituída pelo uso simbólico da lei penal em detrimento de alternativas mais eficientes de enfrentamento ao problema, como reformas administrativas, medidas de transparência e estímulo à participação popular, entre outras⁸⁷.

Dessa forma, é evidente que o discurso anticorrupção é elemento propulsor para a recuperação de ativos em casos de atos lesivos à Administração Pública, na medida em que impulsiona o debate e a celebração de tratados internacionais sobre a matéria, além de estimular a edição de normas internas sobre a criminalização dos atos corruptos e a consequente recuperação de ativos decorrente da malversação de verbas públicas.

O combate à corrupção deve, portanto, ser aprimorado tanto no aspecto preventivo, com a adoção de medidas profiláticas que inibam a atuação ímproba dos agentes públicos e privados, quanto no aspecto repressivo, no âmbito do qual se destaca a recuperação de bens e valores adquiridos ilicitamente como relevante vetor punitivo, retributivo e pedagógico/desestimulante.

2 SISTEMATIZAÇÃO NORMATIVA DA RECUPERAÇÃO DE ATIVOS EM CASOS DE ATOS LESIVOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No presente capítulo, a recuperação de ativos em casos de atos lesivos à Administração Pública será contextualizada nos cenários internacional e nacional, com a apresentação dos marcos normativos relevantes.

⁸⁶ ESSADO, Tiago Cintra. A perda de bens e o novo paradigma para o processo penal brasileiro. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, Brasil, 2014, p. 33-34.

⁸⁷ SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; CAMARGO, Beatriz Corrêa. Novas e velhas leituras sobre a corrupção: o caso da “rachadinha”. Revista do Instituto de Ciências Penais, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p. 46-72, 2022, p. 57.

A recuperação de ativos públicos e o combate à corrupção são pilares de uma Administração Pública eficiente, pautada pelos direitos fundamentais à boa administração e à proteção do patrimônio público, cuja compreensão passa por uma alteração de paradigma, com enfoque progressivo na probidade administrativa, na transparência pública e no ressarcimento dos valores desviados em prejuízo ao erário.

2.1 PLANO INTERNACIONAL E TRANSNACIONALIDADE

Na esfera internacional, a recuperação de ativos públicos é regulamentada principalmente nos tratados relacionados ao combate à corrupção, haja vista a sua estreita relação com a prática corruptiva e a obtenção ilícita de bens e valores, impondo a necessidade de ressarcimento ao erário.

O tema também ganha posição de relevo nas convenções atinentes à cooperação jurídica internacional, em razão de seu caráter transnacional, visto que ultrapassa as fronteiras dos países e pode afetar diversas nações ou, até mesmo, toda a sociedade global.

Efetivamente, considerando o nível de integração da sociedade vigente, permeada por fenômenos globais como crimes transfronteiriços, atos ilícitos envolvendo mais de um país e lavagem de capitais por meio da remessa de valores ao exterior, a recuperação de ativos públicos se apresenta como um instituto de interesse plurinacional, a ser promovido, desenvolvido e perseguido por vários países.

Nesse contexto de globalização, as relações de interdependência entre os atores do cenário internacional impõem uma reformulação da compreensão sobre a soberania nacional, uma vez que a corrupção e a recuperação de ativos afetam interesses transnacionais, deixando de ser uma questão meramente local para ganhar contornos globais.

As consequências danosas dos atos lesivos ao Estado, a dilapidação patrimonial e o desvio de valores inclusive para outros países conferem ao referido fenômeno social a condição de problema supranacional, que deve ser enfrentado de forma coordenada pela sociedade global, mediante a assistência e a cooperação mútuas para a correspondente recuperação de ativos.

Assim, em vista da complexa teia global na qual estão inseridos os países e as organizações internacionais, a recuperação de ativos decorrente de atos lesivos

ao erário e o combate aos atos de corrupção ganham contornos relevantes no campo do Direito Internacional.

Os principais marcos regulatórios nos sistemas global e regional dos tratados internacionais relacionados ao enfrentamento da corrupção e à recuperação de ativos, ratificados pela República Federativa do Brasil, são: i) Convenção das Nações Unidas de Combate à Corrupção (Convenção de Mérida), de 9 de dezembro de 2003, cujo foco é a prevenção, criminalização, cooperação internacional e recuperação de ativos; ii) Convenção Interamericana de Combate à Corrupção, de 29 de março de 1996, instrumento do sistema regional que tratou de medidas preventivas e punitivas em relação aos atos corruptos; e iii) Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, de 17 de dezembro de 1997, regulamentação mais tímida e voltada às transações comerciais.

O problema da corrupção nas transações comerciais internacionais foi objeto de regulamentação pela Organização das Nações Unidas pela primeira vez na Resolução nº 3.514, de 1975, inaugurando a discussão que passou a ser levada em consideração pelos Estados e pelas organizações internacionais, que se voltaram ao combate e à criminalização do referido fenômeno global.⁸⁸

2.1.1 Sistema Global

No Sistema Global de Proteção aos Direitos Humanos no Plano Internacional, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção – UNCAC⁸⁹ elevou o enfrentamento à corrupção ao patamar de uma questão mundial, haja vista a preocupação com a gravidade dos problemas e ameaças decorrentes do referido fenômeno social para a estabilidade e segurança das sociedades, mediante o enfraquecimento das instituições e dos valores da democracia, da ética e da justiça, além de comprometer o desenvolvimento sustentável e o próprio Estado de Direito.

A Convenção foi assinada em Mérida, no México, no dia 9 de dezembro de 2003, recebendo a denominação de Convenção de Mérida, da qual são signatários

⁸⁸ MONTEIRO FILHO, Augusto César.; PIOVESAN, Flávia Cristina. O combate à corrupção globalizada e a proteção dos direitos humanos: como o fenômeno e sua transnacionalização aviltam o direito ao desenvolvimento? Perspectivas e desafios contemporâneos. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, [S. l.], v. 14, n. 43, p. 215–258, 2021, p. 228.

⁸⁹ No idioma original: *United Nations Convention Against Corruption – UNCAC*.

mais de 180 países. No Brasil, a sua internalização ocorreu com a aprovação pelo Congresso nacional do Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005 e pela edição do Decreto Presidencial nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, assinado pelo então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva.

A relevância do referido tratado internacional para o enfrentamento à corrupção é simbolizada pelo fato de a data de sua assinatura, em 9 de dezembro de 2003, ser adotada como o “Dia Internacional de Luta contra a Corrupção”, a partir de proposta feita pela delegação brasileira.

O conteúdo da convenção, composta por 71 artigos, é dividido em preâmbulo e oito capítulos, quais sejam: I) disposições gerais; II) medidas preventivas; III) penalização e aplicação da lei; IV) cooperação internacional; V) recuperação de ativos; VI) assistência técnica e intercâmbio de informações; VII) mecanismos de aplicação; e VIII) disposições finais.

O referido ajuste internacional dedicou um capítulo inteiro (Capítulo V, artigos 51 a 59) à recuperação de ativos, dispondo sobre a prevenção e detecção de transferências de produtos de delitos, medidas para a recuperação direta de bens e valores, cooperação internacional para fins de confisco, cooperação especial, restituição e disposição de ativos, departamento de inteligência financeira e acordos bilaterais e multilaterais sobre o tema.

A Convenção de Mérida, em seu artigo 51, de forma inédita na seara do direito internacional, instituiu a recuperação de ativos como princípio fundamental, estabelecendo aos Estados partes o dever de prestar a mais ampla cooperação e assistência para a integral recuperação de valores relacionados ao crime de corrupção, com a criação de mecanismos de prevenção e estímulo ao fortalecimento da cultura anticorrupção.

No mesmo sentido é a previsão do artigo 53 do referido tratado internacional, de que todo Estado Parte deve adotar medidas necessárias para: i) disponibilizar aos Estados Partes a possibilidade de propositura de ação civil com o objeto de determinar a propriedade dos bens adquiridos por meio de crime; ii) permitir aos tribunais nacionais a determinação de que aqueles que tenham praticado delitos ressarcam os danos e prejuízos causados a outro Estado Parte; e iii) autorizar aos tribunais ou autoridades competentes que reconheçam o legítimo direito de propriedade do Estado Parte sobre os bens adquiridos mediante crime no caso de decisões envolvendo confisco.

O artigo 57 da Convenção de Mérida, por sua vez, estabelece que cada Estado Parte disporá dos bens que tenham sido confiscados, incluída a restituição a seus legítimos proprietários anteriores, sem que haja a necessidade de se aguardar o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Verifica-se, quanto à recuperação de ativos, o foco na proteção do bem patrimonial atingido pelos atos de corrupção, notadamente o patrimônio público, recorrentemente lesionado pela prática, com a criação de mecanismos e a promoção de medidas visando à restituição dos ativos recuperados a seus proprietários.

Nesse sentido, Bruno Wanderley Júnior ressalta que a convenção visa *“proteger as vítimas dos delitos de ordem financeira e patrimonial nela tipificados, promovendo a restituição dos bens recuperados aos seus legítimos proprietários, sejam eles entes públicos ou privados”*.⁹⁰

O instrumento internacional demonstrou a preocupação global com a proliferação, sobretudo nos países em desenvolvimento, do enriquecimento ilícito dos envolvidos na prática corruptiva e estabeleceu mecanismos para prevenir e rastrear com maior eficácia as movimentações internacionais de bens e valores obtidos ilicitamente, mediante o aprimoramento da cooperação internacional para a recuperação de tais ativos.⁹¹

O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime – UNODC⁹², sediado em Viena, na Áustria, é o guardião da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, cuja atuação consiste na promoção da sua ratificação, por meio da provisão de assistência técnica, apoio à realização de conferências dos Estados partes, implementação efetiva e eficiente da convenção, assistência aos signatários no seu cumprimento integral e facilitação à sua ratificação universal.⁹³

Integra, igualmente, o referido arcabouço, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais

⁹⁰ WANDERLEY JÚNIOR, Bruno. O combate à corrupção no Direito Internacional. In: SOUZA, Simone Letícia Severo (Coord). O impacto da corrupção sobre as políticas públicas. Belo Horizonte: D'plácido, 2016, p. 69.

⁹¹ BRAGA E SILVA, Bernardo. A cooperação jurídica internacional em matéria penal como instrumento de recuperação do produto do crime de corrupção transnacional. In: Recuperação de ativos no Brasil e no exterior: métodos consensuais, criptoativos, *smart contract* e outros temas contemporâneos. BACAL, Eduardo Braga (coord.); HARTMANN, Guilherme Kronenberg (coord.); RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. (coord.). 1ª ed. Rio de Janeiro: GZ, 2022, p. 149.

⁹² No idioma original: *United Nations Office on Drugs and Crime*.

⁹³ Informações constantes no site do UNODC: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corrupcao/convencao.html>. Acesso em: 11 jan. 2024.

Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, firmada em 17 de dezembro de 1997, ratificada pelo Brasil em 15 de junho de 2000 e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 3.678, de 30 de novembro de 2000.

Trata-se de pacto internacional firmado com o escopo de combater a prática da corrupção no âmbito do comércio global, mediante a implementação de ações promotoras da cooperação entre os Estados membros e a adequação das legislações internas aos comandos necessários para a prevenção e combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais supranacionais.

A convenção parte da premissa de que a corrupção é um fenômeno social disseminado nas transações comerciais internacionais, incluindo o comércio e os investimentos, que desperta sérias preocupações morais e políticas, abala a boa governança e o desenvolvimento econômico, além de distorcer as condições competitivas internacionais.

Em seu artigo 1, item 1, o seu texto impõe a criminalização da prática corruptiva de funcionários públicos estrangeiros, conceituando-a como o ato de qualquer pessoa intencionalmente oferecer, promover ou dar qualquer vantagem pecuniária ou de outra natureza indevidamente, seja diretamente ou por intermediários, a funcionário público estrangeiro, causando a ação ou omissão do funcionário no desempenho de suas funções oficiais, visando realizar ou dificultar transações ou, ainda, obter outra vantagem ilícita na condução de negócios internacionais.

O conceito de funcionário público estrangeiro previsto no artigo 1, item 4, *a*, é amplo, assemelhando-se à previsão do artigo 337-D do Código Penal Brasileiro⁹⁴, correspondendo a qualquer pessoa responsável por cargo legislativo, administrativo ou jurídico de um país estrangeiro, nomeada ou eleita, qualquer pessoa que exerça função pública para um país estrangeiro, inclusive para representação ou empresa pública, e qualquer funcionário ou representante de organização pública internacional.

⁹⁴ Artigo 337-D. Considera-se funcionário público estrangeiro, para os efeitos penais, quem, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública em entidades estatais ou em representações diplomáticas de país estrangeiro. Parágrafo único. Equipara-se a funcionário público estrangeiro quem exerce cargo, emprego ou função em empresas controladas, diretamente ou indiretamente, pelo Poder Público de país estrangeiro ou em organizações públicas internacionais.

Além disso, a convenção impõe a promoção de medidas necessárias à responsabilização de pessoas jurídicas pela corrupção de funcionário público estrangeiro, estabelecendo que a prática deve ser punível com penas criminais efetivas, proporcionais e dissuasivas, simétricas com as punições aplicadas no âmbito interno (artigo 3).

Em relação à recuperação de ativos, o artigo 3, item 3, prevê que cada Estado parte deverá tomar todas as medidas necessárias para garantir que o suborno e o produto da corrupção de um funcionário público estrangeiro, ou o valor dos bens correspondentes a tal produto, estejam sujeitos a retenção e confisco ou que as sanções financeiras de efeito equivalente sejam aplicáveis.

No tocante à implementação da convenção, o Brasil foi avaliado nos anos de 2004, 2007 e 2014, em geral com apontamentos positivos, visto que a legislação brasileira está conforme os seus ditames, inclusive com a criminalização da corrupção praticada por funcionário público estrangeiro e a aprovação de legislação específica prevendo a responsabilização das pessoas jurídicas envolvidas na prática corruptiva. Em atenção à Convenção da OCDE, por exemplo, houve o acréscimo do suborno transnacional ao Código Penal pela Lei nº 10.467/2002 e a edição da Lei nº 12.846/2013, denominada “Lei Anticorrupção”. Permanece, atualmente, a recomendação de implementação de medidas específicas para a proteção dos denunciadores, ainda não previstas na legislação nacional.⁹⁵

2.1.2 Sistema Regional

No âmbito do Sistema Regional, foi assinada em 29 de março de 1996, em Caracas, Venezuela, a Convenção Interamericana contra a Corrupção, na esfera da Organização dos Estados Americanos – OEA. Internamente, o tratado foi aprovado pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002 e promulgado pelo Decreto Presidencial nº 4.410, de 7 de outubro de 2002, assinado pelo Presidente da República em exercício Fernando Henrique Cardoso.

A referida convenção institui o primeiro instrumento jurídico internacional no combate à corrupção que reconhece a transcendência internacional da prática corruptiva e a necessidade de promover a cooperação entre os Estados para

⁹⁵ LINS, Raniere Rocha. Consensualidade e o Enfrentamento à Corrupção: Análise empírica dos acordos de leniência na prevenção e repressão de atos corruptivos à luz da Lei nº 12.846/2013. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2021, p. 34-35.

enfrentá-la, com o propósito de promover e fortalecer o desenvolvimento dos mecanismos para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção, e promover, facilitar e regular a cooperação entre os Estados.⁹⁶

Logo no preâmbulo, seu texto ressalta que a corrupção solapa a legitimidade das instituições públicas e atenta contra a sociedade, a ordem moral e a justiça, bem como contra o desenvolvimento integral dos povos, e o seu enfrentamento reforça as instituições democráticas, evitando distorções na economia, vícios na gestão pública e deterioração da moral social.

A convenção possui 28 artigos, entre os quais há a instituição de medidas preventivas, a definição dos atos de corrupção, a tipificação como delitos de determinadas práticas corruptas, como o suborno transnacional e o enriquecimento ilícito, a implementação de mecanismos de proteção de funcionários públicos e cidadãos que denunciarem de boa-fé os atos previstos e a previsão de medidas para o fortalecimento da cooperação entre os Estados partes, especialmente por meio de assistência recíproca, da extradição e do auxílio mútuo para identificar, localizar, bloquear, apreender e confiscar bens obtidos ou provenientes da prática dos delitos tipificados.

Vale ressaltar que o artigo VI, I, *d*, do aludido tratado estabelece como ato de corrupção o aproveitamento doloso ou a ocultação de bens provenientes de quaisquer atos previstos como corruptos, demonstrando o enfoque no combate à utilização e encobrimento dos bens e valores adquiridos ilicitamente.

Em seu artigo XII, o ajuste internacional dispensa a produção de prejuízo patrimonial ao Estado para a configuração dos atos previstos, o que não afasta a sua preocupação com a recuperação de ativos como medida de enfrentamento à corrupção, vislumbrada nas ações preventivas, na assistência e cooperação internacionais e nas medidas sobre bens.

Efetivamente, o artigo XV impõe aos Estados partes o dever de prestarem mutuamente a mais ampla assistência possível para identificar, localizar, bloquear, apreender e confiscar bens obtidos ou provenientes da prática dos delitos tipificados na convenção, ou os bens usados para a prática ilícita e o respectivo produto.

Para fins de monitoramento das medidas estabelecidas, em 2022 foi instituído o Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção

⁹⁶ Informações constantes no site da OAS: http://www.oas.org/juridico/portuguese/corr_ante.htm. Acesso em: 11 jan. 2024.

Interamericana contra a Corrupção – MESICIC, integrado por 33 dos 35 Estados Partes, com o fim de promover a implementação da convenção, acompanhar o cumprimento dos compromissos nela assumidos e analisar o modo como são concretizados, bem como facilitar a execução das atividades de cooperação técnica, o intercâmbio de informações, experiências e melhores práticas e a harmonização da legislação interna dos Estados Partes às disposições convencionais.⁹⁷

Na implementação dos referidos tratados internacionais, a cooperação jurídica internacional e a recuperação de ativos são exercidas, no âmbito interno brasileiro, pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP, que estabeleceu como autoridade central nas matérias civil e penal o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – DRCI, instituído pelo Decreto nº 4.991, de 18 de fevereiro de 2004, vinculado à Secretaria Nacional de Justiça – SENAJUS.

2.1.3 Tratados multilaterais

Vale, ainda, a menção aos seguintes documentos multilaterais voltados para o combate à corrupção e à tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa: i) Convênio relativo à luta contra os atos de corrupção no qual estão envolvidos funcionários das Comunidades Europeias e dos Estados Partes da União Europeia, aprovado pelo Conselho da União Europeia em 26 de maio de 1997; ii) Convênio sobre a luta contra o suborno dos funcionários públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais, aprovado pelo comitê de Ministros do Conselho Europeu em 27 de janeiro de 1999; iii) Convênio de Direito Civil sobre a corrupção, aprovado pelo comitê de Ministros do Conselho Europeu em 4 de novembro de 1999; e iv) Convenção da União Africana para prevenir e combater a corrupção, aprovada pelos chefes de Estado e Governo da União Africana em 12 de julho de 2003.⁹⁸

Como se denota de suas denominações, as referidas convenções internacionais são setoriais e não há adesão do Brasil.

⁹⁷ Informações constantes no site da OAS: <https://www.oas.org/pt/sobre/mecanismos.asp>. Acesso em: 11 jan. 2024.

⁹⁸ MARTINS, Fernando Rodrigues. Controle do Patrimônio Público. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2021, p. 68.

2.2 PLANO INTERNO

2.2.1 Marco constitucional

No âmbito interno brasileiro, o microssistema jurídico de recuperação de ativos decorrente de atos lesivos ao patrimônio público pode ser extraído do arcabouço constitucional como um todo, mormente da forma de governo republicana, do regime democrático e do postulado da dignidade da pessoa humana.

Especificamente, o artigo 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988, estabelece que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. Trata-se de previsão afeta ao Direito Administrativo Sancionador, regulamentada pela Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

No mesmo tom, o § 5º determina que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento. Extrai-se do referido dispositivo constitucional os fundamentos para a responsabilização administrativa por atos contra a Administração Pública e para o ressarcimento ao erário, de natureza civil indenizatória.

2.2.2 Marcos infraconstitucionais

O legislador ordinário, na esteira dos mandamentos constitucionais, editou os seguintes marcos infraconstitucionais: i) Lei nº 4.717/1965 (Lei de Ação Popular); ii) Lei nº 7.347/1985 (Lei de Ação Civil Pública); iii) Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa); e iv) Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). Entre as diretrizes introduzidas pelos referidos diplomas normativos, destaca-se uma gradativa preocupação com a recuperação dos ativos desviados e a recomposição do erário, o que possui uma dupla dimensão: a retomada dos valores acrescidos ilegalmente ao patrimônio dos responsáveis coíbe e desestimula a atuação ilícita, ao tempo em que o ressarcimento ao erário restitui a capacidade financeira estatal de custear as políticas públicas frustradas.

A Lei nº 4.717/1965, que regulamenta a ação popular, estabelece em seu artigo 1º que qualquer cidadão é parte legítima para postular a anulação ou

declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedade de economia mista, de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadoras ao patrimônio dos entes políticos e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

Embora a ação popular seja de legitimidade exclusiva do cidadão, não integrando o rol de instrumentos jurídicos à disposição dos entes públicos, as suas disposições compõem o respectivo microssistema de recuperação de ativos e proteção ao patrimônio público, na medida em que a norma traz relevantes previsões sobre os atos lesivos ao erário.

Ademais, a pessoa jurídica de direito público ou de direito privado cujo ato seja objeto de impugnação poderá se abster de contestar o pedido e/ou ingressar no polo ativo, em conjunto com o requerente, desde que haja interesse público na medida, a critério do respectivo representante legal ou dirigente (artigo 6º, § 3º, da Lei nº 4.717/1965), circunstância denominada pela doutrina como intervenção móvel ou legitimidade bifronte.

O referido diploma legal define o patrimônio público em seu artigo 1º, § 1º como o conjunto de bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico, conceito que engloba todo ativo material ou imaterial apreciável economicamente.

Os atos lesivos ao patrimônio público das entidades mencionadas na lei são nulos nos casos previstos no art. 2º da Lei nº 4.717/1965: i) incompetência, caracterizada quando o ato extravasa as atribuições legais do agente que o praticou; ii) vício de forma, consistente na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato; iii) ilegalidade do objeto, verificada quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo; iv) inexistência dos motivos, constatada quando a matéria de fato ou de direito em que se fundamenta o ato é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido; e v) desvio de finalidade, decorrente da prática do ato visando fim diverso do previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

O objeto da ação popular foi ampliado após a promulgação da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, deixando de se restringir à mera declaração de nulidade de ato lesivo ao patrimônio público e ao meio ambiente para, à luz do artigo 5º, LXXIII, da Carta Constitucional, abranger a lesão à moralidade administrativa, independentemente da existência de dano ao erário.⁹⁹

Dessa forma, a declaração de nulidade ou a anulação de atos lesivos ao patrimônio público pode ser buscada por qualquer cidadão, ao lado do poder-dever da Administração Pública de prevenir, anular e corrigir os referidos atos, bem como promover o respectivo ressarcimento ao erário por meio da recuperação de ativos.

A Lei nº 7.347/1985, que disciplina a ação civil pública, prevê expressamente em seu artigo 1º, VIII, a ação de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao patrimônio público e social, cuja legitimidade é conferida pelo artigo 5º ao Ministério Público, à Defensoria Pública, à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, às autarquias, empresas públicas, fundação ou sociedade de economia mista e à associação que, concomitantemente, esteja constituída há pelo menos 1 ano nos termos da lei civil e inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao bem jurídico a ser preservado ou reparado.

Dispõe o artigo 6º da Lei nº 7.347/1985 que qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, disposição que deve ser estendida às pessoas jurídicas de direito público legitimadas para a propositura da ação, especialmente a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios (artigo 5º, III), apresentando informações sobre fatos que constituam o objeto da demanda e indicando os elementos de convicção.

Ponto de intensos debates, o artigo 16 da Lei de Ação Civil Pública estabelece que a sentença civil faz coisa julgada *erga omnes*, nos limites da competência territorial do órgão prolator, salvo se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, situação em que qualquer legitimado poderá propor nova ação com idêntico fundamento, mediante a utilização de novo elemento probatório.

Interessante, ainda, a inclusão do artigo 21 da Lei nº 7.347/1985 pela Lei nº 8.078/1990, dispondo sobre a aplicação à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor.

⁹⁹ MARTINS, Fernando Rodrigues. Controle do Patrimônio Público. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2021, p. 383.

Analizando a Lei da Ação Popular – LAP e a Lei da Ação Civil Pública - LACP, é possível traçar as seguintes peculiaridades: i) na LAP, há referência a bens e direitos econômicos, não previstos expressamente na LACP; ii) a LACP menciona a proteção aos bens paisagísticos, não albergados de forma expressa pela LAP; iii) apesar da ampliação do objeto da ação popular pela Constituição Federal de 1988, a ação civil pública é mais abrangente ao permitir a defesa de qualquer interesse difuso ou coletivo; iv) a legitimidade para o ajuizamento da ação popular é de qualquer cidadão, ao passo que a ação civil pública possui um rol de entidades legitimadas; v) o pedido da ação popular circunscreve-se à anulação de ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, enquanto a ação civil pública admite a formulação de pedido de qualquer natureza, não se restringindo aos pleitos condenatório ou cautelar.¹⁰⁰

Acrescente-se às referidas distinções que a Lei de Ação Popular prevê, em seu artigo 12, a condenação ao pagamento de despesas judiciais e honorários advocatícios, ao passo que na ação civil pública, por força do artigo 18 da Lei nº 7.347/1985, não há condenação a verba honorária e a custas e despesas processuais, salvo no caso de comprovada má-fé.

No âmbito do referido microssistema, a ação civil pública é um dos meios mais eficazes e adequados para a proteção do patrimônio público e o ressarcimento ao erário, sobretudo pela integração das Leis nº 4.717/1965, 7.347/1985, 8.429/1992 e 12.846/2013¹⁰¹, a demonstrar a necessidade de interpretação sistemática e voltada à finalidade precípua dos diplomas normativos.¹⁰²

A Lei nº 8.429/1992, que dispõe sobre a punição dos atos de improbidade administrativa referenciados no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal, recentemente reformada pela Lei nº 14.230/2021, igualmente integra o microssistema de recuperação de ativos em casos de atos lesivos à Administração Pública.

¹⁰⁰ MAZZILI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo. 8ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 134.

¹⁰¹ A referida integração encontra respaldo na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça: “(...) o Superior Tribunal de Justiça possui entendimento segundo o qual, por força do princípio da integração, as Leis 4.717/1965, 7.347/1985, 8.078/1990 e 8.429/1992, dentre outras, compõem um microssistema processual coletivo, com o objetivo de propiciar uma adequada e efetiva tutela dos bens jurídicos por elas protegidos, não havendo óbice à utilização de norma do Código de Defesa do Consumidor à Ação Civil Pública, no caso” (STJ, REsp n. 1.788.797/MS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/11/2019, DJe de 18/11/2019).

¹⁰² MARTINS, Fernando Rodrigues. Controle do Patrimônio Público. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2021, p. 376-377.

O artigo 1º da Lei nº 8.429/1992 dispõe que o sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social. O artigo 18, por sua vez, deixa claro o dever de ressarcimento integral ao erário dos danos causados e a perda ou reversão dos bens e valores ilicitamente adquiridos em favor da pessoa jurídica de direito público prejudicada pelo ilícito.

Sobre a natureza das condutas previstas na Lei de Improbidade Administrativa, cogita-se a sua qualificação como ilícito constitucional, por se tratar de violação a deveres fundamentais, uma vez que a ofensa é extremada em razão do bem jurídico valorado constitucionalmente, devendo ser coibida por meio de inibição, remoção ou cessação dos efeitos, impedindo a prática danosa e a perpetuação de suas consequências.¹⁰³

Com o advento da Lei nº 14.230/2021, a Lei nº 8.429/1992 passou por diversas alterações, entre as quais se destacam: i) exigência de conduta dolosa para a configuração de ato de improbidade administrativa de qualquer modalidade (artigo 1º, §§ 1º e 2º); ii) previsão expressa de taxatividade dos atos ímprobos que atentam contra os princípios da administração pública (artigo 11); iii) inclusão do nepotismo e da promoção pessoal no rol de atos ímprobos (artigo 11, XI e XII); iv) alterações nas sanções relativas aos atos ímprobos nas modalidades de enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e atentado contra os princípios da Administração Pública; v) previsão expressa da possibilidade de celebração de acordo de não persecução civil (artigo 17-B); e vi) alteração da prescrição da pretensão punitiva por ato de improbidade administrativa, com o aumento do prazo quinquenal para 8 anos, contados da data do fato (artigo 23).

Quanto à aplicação da Lei nº 14.230/2021, o Supremo Tribunal Federal definiu, em sede de repercussão geral, no Agravo em Recurso Extraordinário – ARE nº 843.989, que: i) é necessária a comprovação de dolo para a configuração dos atos de improbidade administrativa em qualquer das modalidades previstas nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992; ii) a norma benéfica da Lei nº 14.230/2021, que revogou a modalidade culposa, é irretroativa, não afetando a eficácia da coisa julgada ou a execução das penas e seus incidentes; iii) a nova lei incide sobre os

¹⁰³ *Idem*, p. 236.

atos ímprobos culposos praticados na vigência da sistemática anterior, desde que não haja condenação transitada em julgado; e iv) o novo regramento sobre a prescrição previsto na Lei nº 14.230/2021 é, igualmente, irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação do diploma normativo.¹⁰⁴

Questão a ser destacada é a previsão, pela atual redação do artigo 17 da Lei nº 8.429/1992, de que a ação de improbidade administrativa seria proposta pelo Ministério Público, excluindo a legitimidade das pessoas jurídicas prejudicadas, modificação contra a qual foram interpostas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADI's nº 7042 e 7043, cujos pedidos foram julgados parcialmente procedentes para declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do *caput* e dos §§ 6º-A e 10-C do artigo 17, assim como do *caput* e dos §§ 5º e 7º do artigo 17-B, da Lei nº 8.429/1992, na redação dada pela Lei nº 14.230/2021, restabelecendo a legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o *Parquet* e as pessoas jurídicas interessadas.¹⁰⁵

A acertada decisão do Supremo Tribunal Federal quanto à legitimidade ativa concorrente e disjuntiva do Ministério Público e das pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação de improbidade administrativa impacta não apenas na persecução e condenação dos responsáveis, mas também na recuperação dos ativos desviados, na medida em que o ente diretamente lesado possui mais condições de reunir os elementos probatórios pertinentes e buscar a condenação pelo ato ímprobo em conjunto com o ressarcimento ao erário, interesse jurídico não suprido pela mera previsão da possibilidade de intervenção pelo artigo 17, § 14º, da Lei nº 8.429/1992.

Vale a menção ao artigo 11, § 1º, da Lei nº 8.429/1992, incluído pela Lei nº 14.230/2021, que faz referência a compromisso internacional do Brasil ao prever que nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo

¹⁰⁴ ARE 843989, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2022, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-251 DIVULG 09-12-2022 PUBLIC 12-12-2022.

¹⁰⁵ ADI 7042, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 31/08/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-02-2023 PUBLIC 28-02-2023): “AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA (A) DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL, COM INTERPRETAÇÃO CONFORME SEM REDUÇÃO DE TEXTO, DO *CAPUT* E DOS §§ 6º-A E 10-C DO ART. 17, ASSIM COMO DO *CAPUT* E DOS §§ 5º E 7º DO ART. 17-B, DA LEI 8.429/1992, NA REDAÇÃO DADA PELA LEI 14.230/2021, DE MODO A RESTABELECE A EXISTÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA CONCORRENTE E DISJUNTIVA ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS PESSOAS JURÍDICAS INTERESSADAS PARA A PROPOSITURA DA AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E PARA A CELEBRAÇÃO DE ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL; (...)”.

Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente se configura improbidade administrativa quando na conduta funcional do agente público for comprovado o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade.

Ao lado do referido quadro normativo, a Lei nº 12.846/2013, denominada “Lei Anticorrupção”, dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. A norma foi editada com fundamento nas convenções internacionais de combate à corrupção das quais o Brasil é signatário, notadamente a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE.

Consoante a Exposição de Motivos Interministerial nº 00011/2009¹⁰⁶, de 23 de outubro de 2009, assinada conjuntamente pela Advocacia-Geral da União – AGU, Ministério da Justiça e Ministério do Controle e da Transparência, atual Controladoria-Geral da União – CGU, em cumprimento aos compromissos internacionais de combate à corrupção assumidos pelo Brasil, a legislação teve por escopo suprir a lacuna do ordenamento jurídico brasileiro quanto à previsão legal de responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos ilícitos contra a Administração Pública, notadamente por atos de corrupção e fraude em licitações e contratos administrativos.

A Lei nº 12.846/2013 prevê, em seus artigos 1º e 3º, a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, sem prejuízo da responsabilidade individual dos respectivos dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito.

O parágrafo único do artigo 1º do referido diploma legal amplia o objeto de proteção para determinar a aplicação da lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.

¹⁰⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/EXPMOTIV/EMI/2010/11%20-%20CGU%20MJ%20AGU.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

Inspirada na Lei de Práticas de Corrupção no Exterior Norte-Americana (*Foreign Corrupt Practices Act*), de 1977, e na Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE, de 1997, a Lei Anticorrupção supriu uma importante lacuna no referido microssistema, ao permitir a responsabilização da pessoa jurídica independentemente de dolo ou culpa e prever a celebração de acordo de leniência como instrumento para a persecução investigatória de complexas organizações criminosas.¹⁰⁷

O artigo 5º da Lei nº 12.846/2013 traz o rol dos ilícitos que constituem atos lesivos à Administração Pública, nacional ou estrangeira, que atentam contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da Administração Pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, caracterizados por sua natureza extrapenal, em verdadeira manifestação do Direito Administrativo Sancionador.

É cediço que a Lei Anticorrupção trouxe relevante complementação ao microssistema jurídico de recuperação de ativos decorrente de atos ilícitos contra o patrimônio público, na medida em que criou mecanismos de responsabilização das pessoas jurídicas, tais como: i) a imputação de responsabilidade objetiva à pessoa jurídica nas esferas civil e administrativa; ii) a cominação de penalidades específicas, desde o perdimento de bens, direitos ou valores à dissolução compulsória da pessoa jurídica; e iii) a observância, na aplicação das sanções, da existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, bem como a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica (*compliance*).¹⁰⁸

Nessa conjuntura, é digna de nota a preocupação do legislador com a recuperação de ativos públicos, consoante o artigo 6º, § 3º, segundo o qual a aplicação das sanções não exclui, em qualquer hipótese, a obrigação de reparação integral do dano causado. Na mesma direção, o artigo 19, I, prevê a sanção de perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos na infração, ressalvado o direito do lesado ou de

¹⁰⁷ ARAÚJO, Valter Shuenquener de. O direito administrativo e sua contribuição no enfrentamento à corrupção. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 279, n. 1, p. 135–160, 2020, <https://doi.org/10.12660/rda.v279.2020.81387>, p. 139-140.

¹⁰⁸ LINS, Raniere Rocha. Consensualidade e o Enfrentamento à Corrupção: Análise empírica dos acordos de leniência na prevenção e repressão de atos corruptivos à luz da Lei nº 12.846/2013. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2021, p. 38.

terceiro de boa-fé. Admite-se, inclusive, a indisponibilidade de bens para assegurar as referidas medidas (artigo 19, § 4º).

A competência para a instauração e o julgamento de processo administrativo para a apuração da responsabilidade da pessoa jurídica é, segundo o artigo 8º da Lei Anticorrupção, da autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo¹⁰⁹, Legislativo e Judiciário, de ofício ou mediante provocação, observados o contraditório e a ampla defesa.

Em relação à responsabilização judicial, a legitimidade para ajuizar ação visando à aplicação de sanções às pessoas jurídicas infratoras foi conferida pelo artigo 19 à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, por meio das respectivas advocacias públicas ou órgãos de representação judicial, e ao Ministério Público.

A Lei Anticorrupção dedicou um capítulo para o acordo de leniência (artigos 16 a 17), por meio do qual as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos lesivos descritos podem ser isentadas das sanções de multa, publicação extraordinária da decisão condenatória e proibição de recebimento de incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos públicos, e ter reduzido o valor da multa aplicável em até 2/3 (dois terços). O acordo de leniência, contudo, não isenta a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado, ressonando a necessidade do pleno ressarcimento ao erário.

Para a obtenção dos referidos benefícios, a pessoa jurídica responsável deve colaborar efetivamente com as investigações e o processo administrativo, resultando a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber, e a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração.

O acordo de leniência é um mecanismo de combate à corrupção inspirado no direito estrangeiro, análogo ao programa de leniência previsto na Lei nº 12.529/2011, celebrado no âmbito do Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência – CADE, e à delação premiada da Lei nº 12.850/2013, que tipifica o crime de organização criminosa.

¹⁰⁹ No âmbito do Poder Executivo federal, a Controladoria-Geral da União – CGU possui competência concorrente para instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas ou avocar os processos instaurados com o mesmo objeto, com vistas à análise de sua regularidade ou correção do andamento (artigo 8º, § 2º, da Lei nº 12.846/2013).

Compete igualmente à CGU, por força do artigo 9º da Lei nº 12.846/2013, a apuração, o processo e o julgamento dos atos ilícitos previstos no referido diploma legal, praticados contra a Administração Pública estrangeira, observado o disposto no artigo 4 da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE.

O mencionado instrumento, pertencente ao direito sancionador e consistente no ajuste entre o Estado e o responsável pela prática de atos lesivos à Administração Pública que colabora efetivamente com a investigação a cargo do Poder Público, apresenta, além de seu inerente potencial de apuração, relevante poder arrecadatório, tornando mais eficiente a recuperação de ativos e a recomposição do patrimônio público na aplicação da Lei Anticorrupção.¹¹⁰

Considerando a sistematização normativa apresentada, vale salientar que as leis infraconstitucionais expostas possuem natureza de lei nacional, pois editadas com fundamento no artigo 22 da Constituição Federal¹¹¹, aplicando-se, portanto, a todos entes federativos (União, Distrito Federal, Estados e Municípios).

Depreende-se, assim, que os referidos marcos internacionais e nacionais se interligam e influenciam reciprocamente, implementando um estímulo aos países signatários dos tratados internacionais à criação e aprimoramento dos mecanismos para promover recuperação de ativos.

Nesse sentido é a previsão do art. 30 da Lei nº 12.846/2013, segundo o qual a aplicação das sanções previstas na Lei Anticorrupção não afeta os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de ato de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992) e atos ilícitos previstos na Lei nº 8.666/1993 ou outras normas de licitações e contratos da Administração Pública, inclusive em relação ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC instituído pela Lei nº 12.462/2011.

Trata-se de verdadeira manifestação da teoria do diálogo das fontes, consistente na interlocução entre as fontes aplicáveis a um caso concreto, de forma harmônica e recíproca, pautada nos seguintes elementos: i) plasticidade, em detrimento da rigidez do “monólogo” e da tradicional segmentação do Direito; ii) convivência e aproveitamento recíprocos, mediante uma retroalimentação normativa que afasta as tradicionais referências interpretativas da *lex specialis*, *lex generalis* e *lex superior*; e iii) harmonia, com a coexistência de uma pluralidade de fontes

¹¹⁰ LINS, Raniere Rocha. Consensualidade e o Enfrentamento à Corrupção: Análise empírica dos acordos de leniência na prevenção e repressão de atos corruptivos à luz da Lei nº 12.846/2013. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2021, p. 138.

¹¹¹ Art. 22, Constituição Federal. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

coerentes sob o prisma dos direitos fundamentais e dos valores consagrados na Constituição, suplantando a utilização assistemática das fontes.¹¹²

Dessa forma, considerando os marcos internacionais, constitucionais e infraconstitucionais apresentados, constata-se a existência de um microsistema de recuperação de ativos em casos de atos lesivos à Administração Pública, arcabouço primordial para a restituição dos valores e bens desviados aos entes e indivíduos lesados.

3 O PROCESSO DE RECUPERAÇÃO DE ATIVOS EM CASOS DE ATOS LESIVOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Expostos os conceitos preliminares para a compreensão do estudo proposto, este capítulo tem por objeto a exposição do processo de recuperação de ativos nos casos de dano ao patrimônio público, iniciando pela fase extrajudicial de cobrança, na qual são reunidos os elementos para exigir o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da possibilidade de autocomposição; e passando para a fase judicial, dividida em dois grandes grupos, os processos de conhecimento e execução ou cumprimento de sentença, cuja adequação depende dos documentos e informações existentes para o exercício da pretensão.

Nesse contexto, será exposto o processo de recuperação de ativos aplicável a todos os entes federativos (União, Distrito Federal, Estados e Municípios), considerando a existência de órgãos e competências correlacionados e de instrumentos jurídicos comuns à disposição do Poder Público nas esferas federal, estadual e municipal, possibilitando a sua aplicação simétrica.

Após, serão explicitadas as competências específicas da União em sede de recuperação de ativos, isto é, que não possuem correlação simétrica com os demais entes políticos, tais como o perdimento de bens no processo penal por força dos artigos 91, II, e 91-A do Código Penal e o cumprimento de decisões impositivas de multas e outras sanções de natureza pecuniária, exceto criminais, proferidas pela Justiça Eleitoral, nos termos da Resolução TSE nº 23.709, de 1º setembro de 2022.

Em seguida, discute-se a consensualidade no âmbito da Administração Pública e a sua pertinência para a recuperação de ativos em casos de atos ilícitos

¹¹² BENJAMIN, Antônio Herman; MARQUES, Claudia Lima. A teoria do diálogo das fontes e seu impacto no Brasil: uma homenagem a Erik Jayme. Revista de Direito do Consumidor, ano 27, vol. 115, p. 21-40. São Paulo: Ed. RT, jan.-fev. 201, p. 22-23.

contra a Administração Pública, com a subsequente exposição das previsões relativas à celebração de acordos pela União, representada pela Procuradoria-Geral da União – PGU, como ponto de partida para o estudo comparativo e a criação de parâmetros para a autocomposição no âmbito dos demais entes federativos, preservados o interesse e as circunstâncias locais.

Por fim, serão explanadas as peculiaridades do processo de recuperação de ativos públicos no exterior, os desafios contemporâneos para a repatriação dos valores desviados, a significância da cooperação jurídica internacional e a atuação do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – DRCI.

Delineados o processo e os procedimentos da recuperação de ativos nas esferas nacional e internacional, será empreendida uma análise crítica sobre as dificuldades existentes para a eficiente retomada dos valores, como a morosidade do trâmite processual, as crescentes formas de ocultação patrimonial e as adversidades para a localização dos devedores, com a apresentação de sugestões e instrumentos para a sua superação.

3.1 FASE EXTRAJUDICIAL DE COBRANÇA

Inicialmente, será apresentada a fase extrajudicial da cobrança de ativos decorrentes de atos lesivos à Administração Pública, aplicável simetricamente às esferas federal, estadual e municipal, na qual há a coleta de informações pelo órgão diretamente interessado e/ou pelo órgão de representação jurídica responsável e a realização de cobrança extrajudicial.

Tal etapa, muitas vezes relegada à condição de mera fase preliminar à judicialização, deve ser compreendida como uma alternativa ao acionamento do Poder Judiciário, ostentando relevante efetividade no processo de recuperação de ativos, na medida em que o ressarcimento ao erário pode ser alcançado nesse momento.

O estágio extrajudicial pode ser subdividido em dois momentos: i) fase administrativa, no âmbito do órgão interessado, em que há o processo administrativo de apuração e a reunião dos elementos caracterizadores do dano, com a notificação do responsável e concessão de oportunidade para manifestação e reparação do prejuízo causado; e ii) fase extrajudicial propriamente dita, no caso de frustração da

resolução direta pelo órgão interessado, com a remessa ao órgão de representação jurídica para a adoção das medidas extrajudiciais e judiciais cabíveis.¹¹³

No órgão diretamente interessado, a origem da cobrança e recuperação de ativos remonta à constatação da prática de um ato ilícito causador de dano efetivo ao erário, com a abertura da consequente apuração, visando à identificação do agente responsável, a definição da extensão do dano, a reunião dos elementos probatórios e o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Como exemplo, podemos mencionar a situação em que determinado particular causa um acidente de trânsito do qual resulta dano a veículo oficial de propriedade da Polícia Militar. Nesse caso, será instaurado um processo administrativo pela unidade competente para identificar o responsável pelo dano, fixar o valor da reparação integral, colher provas sobre o fato e oportunizar a manifestação dos envolvidos.

Hipótese semelhante ocorre quando há a apropriação indevida de remuneração ou proventos creditados em conta bancária após o falecimento do servidor ou beneficiário, com a subsequente apuração do responsável pelo apoderamento dos valores, a consolidação e a atualização da quantia levantada e a notificação para a devolução do valor devido.

A cobrança e recuperação de ativos por atos lesivos ao erário pode decorrer, outrossim, do exercício da competência constitucional dos Tribunais de Contas, nos termos dos artigos 71 a 75 da Constituição Federal¹¹⁴, sobretudo da prolação de decisões que imputem débito ou multa, as quais possuem eficácia de título executivo, por força do artigo. 71, § 3º, da Carta Constitucional¹¹⁵.

A Corte de Contas correspondente ao ente político observará o seu procedimento de fiscalização, instrução processual e prolação de acórdão, notificando o responsável para a adoção das medidas pertinentes e/ou o pagamento

¹¹³ A referida classificação foi concebida apenas para fins didáticos, visando distinguir a atuação administrativa do órgão de origem dos atos praticados pelo órgão de representação jurídica, que não se restringem ao imediato ajuizamento de ações ou medidas judiciais.

¹¹⁴ Embora os artigos previstos na Constituição Federal façam referência ao Tribunal de Contas da União, regido pela Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), o artigo 75 estabelece a aplicação das normas, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

¹¹⁵ O artigo 71, § 3º, da Constituição Federal prevê que as decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa possuem eficácia de título executivo. No âmbito do Código de Processo Civil, a eficácia executiva dos acórdãos proferidos pelas Cortes de Contas se enquadra na previsão do artigo 784, XII, segundo o qual são títulos extrajudiciais todos os demais títulos aos quais, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva.

da multa ou débito imposto. No caso de inércia pelo devedor, considerando a sua natureza de título executivo, o aresto é encaminhado à Procuradoria do respectivo ente político, para fins de execução.

Trata-se de procedimento representativo de parcela considerável da recuperação de ativos realizada pelos entes federativos, haja vista a relevância da referida competência fiscalizatória.

Nesse panorama, os Tribunais de Contas podem imputar débito (natureza financeiro-civil), decorrente da constatação de dano ao erário e da necessidade de sua reparação; e/ou multa (natureza financeiro-administrativa), em razão da prática de infrações previstas na Lei nº 8.443/1992: i) dano causado ao erário (artigo 57); ii) contas julgadas irregulares sem imputação de débito (artigo 58, I); iii) grave infração a norma legal ou regulamentar (artigo 58, II); iv) ato ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário (artigo 58, III); v) descumprimento de determinação do Tribunal (artigo 58, VII, e § 1º); vi) não atendimento a diligência (artigo 58, IV); vii) obstrução ao livre exercício de inspeções e auditorias (artigo 58, V); viii) sonegação de processo, documento ou informação (artigo 58, VI); e ix) infrações administrativas contra as leis de finanças públicas.¹¹⁶

Previamente ao encerramento do processo administrativo de apuração no órgão originário, é necessária a notificação do agente causador do dano, para ciência dos atos realizados e manifestação quanto à reparação do prejuízo, oportunizando o ressarcimento ao erário antes da remessa ao órgão jurídico para a cobrança extrajudicial e/ou judicial.

Tal exigência atende ao paradigma da Administração Pública dialógica, em constante interlocução com todos aqueles cujos interesses estão envolvidos na atuação estatal, legitimando o processo administrativo e permitindo a reparação direta e imediata dos danos causados pelo agente. A atuação do órgão de representação jurídica é reservada, portanto, à hipótese de frustração da composição administrativa dos direitos e deveres envolvidos.

Nessa fase, caso o responsável não se manifeste ou haja recusa quanto à reparação do dano infligido à Administração Pública, é possível a sua inclusão em

¹¹⁶ HELLER, Gabriel; CAVICHIOLI CARMONA, Paulo Afonso. Reparação e sanção no controle de atos e contratos administrativos: as diferentes formas de responsabilização pelo Tribunal de Contas. *Revista de Direito Administrativo - FGV*, Rio de Janeiro, v. 279, n. 1, p. 51-78, abr. 2020, <https://doi.org/10.12660/rda.v279.2020.81368>, p. 69.

cadastro público de débito perante a respectiva pessoa jurídica de direito público, com consequências restritivas para o devedor, tais como a vedação de operações de crédito que envolvam a utilização de recursos públicos, concessão de incentivos fiscais e financeiros e celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos.

Na esfera federal, a Lei nº 10.522/2002 criou o Cadastro Informativo dos Créditos Não Quitados de Órgãos e Entidades Federais – CADIN, o qual pode ser replicado no âmbito do Distrito Federal, Estados e Municípios. A título de exemplo, o Estado de Minas Gerais instituiu, por meio do Decreto Estadual nº 44.694, de 28 de dezembro de 2007, o Cadastro Informativo de Inadimplência em relação à Administração Pública do Estado de Minas Gerais – CADIN-MG.

Concluído o procedimento apuratório, na forma de sindicância, processo administrativo ou processo administrativo disciplinar, sem a subsequente reparação dos danos causados, os elementos probatórios são reunidos e, a critério da autoridade responsável, encaminhados à Procuradoria do ente político, a fim de que sejam adotadas as medidas extrajudiciais e judiciais de cobrança.

Recebido o expediente no órgão de representação jurídica responsável, o dossiê administrativo é avaliado quanto à sua regularidade e à suficiência de informações e documentos necessários para a adoção das providências extrajudiciais e judiciais cabíveis, podendo haver complementação probatória perante o órgão de origem.

Dispensável o complemento instrutivo, serão analisadas, inicialmente, as medidas extrajudiciais a serem promovidas, tais como a notificação do responsável para o pagamento do débito correspondente ao dano causado; a inclusão no cadastro informativo de débitos, caso não realizada anteriormente e se existente previsão normativa para inscrição pelo órgão jurídico¹¹⁷; o protesto da dívida; e a pesquisa de bens de propriedade do devedor.

Antes do ajuizamento da ação de conhecimento ou execução, deve ser analisada, ainda, a eventual necessidade de propositura de medida judicial

¹¹⁷ Em relação à Procuradoria-Geral da União – PGU, os artigos 126 e 127 da Portaria Normativa PGU nº 12/2022 estabelecem a competência do órgão para a inclusão, exclusão, suspensão, reativação ou alteração da situação no CADIN dos respectivos devedores ou responsáveis de débitos relativos a: i) multas administrativas aplicadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU; e ii) ônus sucumbenciais (custas dos atos processuais, como as decorrentes do trâmite de cartas precatórias ou de ordem, indenização de viagem, diária de testemunha, remuneração de assistente técnico, multas processuais), exceto honorários advocatícios.

preparatória, como quebra de sigilo bancário ou exibição de documento, ou de requerimento de tutela antecipada ou cautelar em caráter antecedente, isto é, previamente à demanda principal.

Durante toda a fase extrajudicial, é imprescindível ter sempre em vista o interesse na autocomposição como alternativa à judicialização da cobrança, mediante a realização de acordo para pagamento do débito à vista com desconto previsto normativamente ou de forma parcelada. A celebração de ajuste para a recuperação de ativos ainda na etapa extrajudicial confere maior efetividade e celeridade ao ressarcimento ao erário, dispensando o trâmite judicial da controvérsia, com o ingresso imediato ou antecipado dos valores nos cofres públicos.

Adotadas as medidas pertinentes à fase extrajudicial, reunidos os documentos indispensáveis à propositura da ação e frustrada a realização de acordo, impõe-se a judicialização da matéria, instaurando-se a fase judicial de cobrança, sem prejuízo da possibilidade de autocomposição, presente durante todo o processo de recuperação de ativos, desde que preenchidos os requisitos normativos.

3.2 FASE JUDICIAL DE COBRANÇA

Frustrada a recuperação de ativos nas vias administrativa e extrajudicial, impõe-se a necessidade de judicialização da matéria, com o objetivo de obter o ressarcimento ao erário pretendido, por meio do processo de conhecimento; ou a expropriação de bens ou valores suficientes para o pagamento integral do débito constituído, por intermédio do processo executivo.

3.2.1 Processo de conhecimento

Concluída a fase extrajudicial sem sucesso no ressarcimento ao erário e verificada a existência dos documentos necessários à judicialização da cobrança¹¹⁸, caso não haja título executivo extrajudicial ou judicial que fundamente a propositura de execução ou a deflagração de cumprimento de sentença, impõe-se o ajuizamento de uma ação de conhecimento.

¹¹⁸ Art. 320, Código de Processo Civil. A petição inicial será instruída com os documentos indispensáveis à propositura da ação.

Inicialmente, é importante estabelecer o pressuposto de que todas as medidas judiciais cabíveis para a recuperação de ativos pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios, sejam elas cautelares ou satisfativas, devem ser utilizadas para resguardar o interesse público, isto é, com vistas à obtenção do ressarcimento ao erário. É necessário inibir, portanto, o uso de medidas meramente burocráticas ou protelatórias, responsáveis pelo congestionamento do Poder Judiciário e pela inefetividade processual.

Os instrumentos judiciais disponíveis para a recuperação de ativos em casos de atos danosos ao patrimônio público são diversos e variados, devendo ser empregado aquele que melhor se adeque ao caso concreto, à luz dos princípios da efetividade e da boa-fé processual. Posto isso, serão tratadas a seguir as principais ações que podem ser propostas para fins de ressarcimento ao erário.

3.2.1.1 Ação de ressarcimento

A ação de ressarcimento nada mais é que uma ação ordinária na qual é pleiteada a recomposição do erário em razão de algum ato ilícito que tenha causado danos ao patrimônio público. Trata-se de uma modalidade de ação ordinária genérica, cujo objeto não admite a propositura de ação civil pública ou ação de improbidade administrativa.

É o meio judicial adequado para a cobrança decorrente de danos causados ao erário pelo recebimento de recursos públicos indevidamente em razão de contrato administrativo, pela apropriação de proventos de servidor aposentado ou pensionista após o falecimento do titular, pelo prejuízo decorrente de acidente de trânsito envolvendo veículo de propriedade de pessoa jurídica de direito público, entre outras situações.

O instrumento judicial mais amplo que pode ser proposto para a recuperação de ativos é a ação de ressarcimento ao erário, passível de ser utilizada sempre que a pretensão exija a fase de conhecimento e não haja documento que autorize a tramitação em procedimento específico, como a ação monitória (prova escrita sem eficácia de título executivo) ou a execução (título executivo judicial ou extrajudicial).

3.2.1.2 Ação monitória

Ao lado da ação de cobrança genérica, o procedimento especial da ação monitória¹¹⁹, previsto nos artigos 700 a 702 do Código de Processo Civil, pode ser adotado para a recuperação de ativos públicos quando o ente político pleitear o direito de exigir do devedor capaz, com base em prova escrita sem eficácia de título executivo: i) o pagamento de quantia; ii) a entrega de coisa fungível ou infungível ou de bem móvel ou imóvel; ou iii) o adimplemento de obrigação de fazer ou não fazer.

O artigo 701 da Lei Processual estabelece que, quando evidente o direito do autor, o juiz deferirá a expedição de mandado de pagamento, de entrega de coisa ou para execução de obrigação de fazer ou de não fazer, assinando o prazo de 15 (quinze) dias para o cumprimento e o pagamento de honorários advocatícios de 5% (cinco por cento) do valor atribuído à causa.

Citada, a parte requerida deverá atender ao comando judicial ou opor embargos monitórios, sob pena de constituição de pleno direito do título executivo judicial, independentemente de qualquer formalidade (artigo 701, § 2º, do Código de Processo Civil). Caso opostos embargos monitórios, o requerente é intimado para apresentar resposta e será proferida sentença julgando-os procedentes ou improcedentes, neste último caso com a constituição de pleno direito do título executivo judicial, prosseguindo-se o processo em observância às regras aplicáveis ao cumprimento de sentença, no que couber (artigo 702, *caput* e §§ 4º e 8º, do Código de Processo Civil).

A ação monitória pode ser utilizada no âmbito da recuperação de ativos públicos sempre que houver pretensão de cumprimento de obrigação fundamentada em prova escrita sem eficácia de título executivo, por se tratar de créditos pecuniários não fiscais não sujeitos à inscrição em dívida ativa.¹²⁰

No caso da União, por exemplo, a ação monitória pode ser utilizada para a cobrança de títulos de créditos prescritos (letra de câmbio, nota promissória, duplicata, debênture, cheque etc.) perdidos em favor do ente político federal em ação penal transitada em julgado, nos termos do art. 91, II, do Código Penal. Também é possível o aviamento do procedimento monitório no caso de cobrança de

¹¹⁹ É plenamente cabível o ajuizamento de ação monitória pelo Poder Público. Do mesmo modo, o artigo 700, § 6º, do Código de Processo Civil, positivando entendimento jurisprudencial consolidado, dispõe que “*é admissível ação monitória em face da Fazenda Pública*”.

¹²⁰ CUNHA, Leonardo Carneiro da. A fazenda pública em juízo. 17ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 709.

valores decorrentes de instrumento de confissão de dívida que não tenha eficácia executiva. O Superior Tribunal de Justiça admite, inclusive, o emprego da ação monitória para a cobrança de crédito fiscal não tributário, como a multa de trânsito, reconhecendo o interesse processual na hipótese¹²¹.

3.2.1.3 Ação declaratória com reconhecimento da obrigação de ressarcimento ao erário

Outro ponto a ser destacado é a possibilidade de cumprimento de sentença proferida em ação declaratória na qual seja reconhecida a obrigação de ressarcimento ao erário, dando ensejo à respectiva recuperação de ativos públicos. Nos termos do artigo 19 do Código de Processo Civil, o interesse da parte autora pode se limitar à declaração da existência, inexistência ou modo de ser de uma relação jurídica, ou à autenticidade ou falsidade de documento. Já o artigo 20 estabelece a possibilidade de propositura de ação meramente declaratória, ainda que tenha ocorrido a violação do direito.

Por força do artigo 515, I, do Código de Processo Civil, as decisões proferidas no processo civil que reconheçam a exigibilidade de obrigação de pagar quantia, de fazer, de não fazer ou de entregar coisa são títulos executivos judiciais. Não há menção à exclusividade da ação condenatória, tampouco há exclusão da sentença proferida em ação declaratória.

¹²¹ PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO MONITÓRIA PELA FAZENDA PÚBLICA. COBRANÇA DE CRÉDITO FISCAL NÃO TRIBUTÁRIO. MULTA DE TRÂNSITO. POSSIBILIDADE. INTERESSE DE AGIR CARACTERIZADO. 1. Caso em que o Tribunal de origem entendeu inexistente o interesse de agir na pretensão do Município consubstanciada na cobrança das infrações de trânsito praticadas pelo particular, por meio da Ação Monitória. 2. O STJ entende que não se verifica prejuízo para o direito de defesa com a escolha do rito da Ação Monitória, que é mais demorado que o rito da Ação de Execução de Título Extrajudicial. precedentes: REsp 1281036/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 24/05/2016; AgRg no AREsp 148.484/SP, Rel. Ministro Sidnei Beneti, Terceira Turma, DJe 28/5/2012; AgRg no REsp 1.209.717/SC, Rel. Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, DJe 17/9/2012. 3. Nesse sentido, o enunciado 446 do Fórum Permanente de Processualistas Civis: "Cabe ação monitória mesmo quando o autor for portador de título executivo extrajudicial". Ainda, o enunciado 101 da I Jornada de Direito Processual Civil, do Conselho da Justiça Federal: "É admissível ação monitória, ainda que o autor detenha título executivo extrajudicial". 4. A Fazenda Pública pode valer-se da execução fiscal para os créditos fiscais (tributários ou não tributários) decorrentes de atividade essencialmente pública. Os referidos créditos devem ser inscritos em dívida ativa, a fim de possibilitar o ajuizamento da Execução Fiscal. Contudo, não há impedimento para que a Fazenda Pública, em vez de inscrever o crédito em dívida ativa, proponha Ação Monitória, desde que possua prova escrita do crédito, no intuito de obter título judicial e promover, em seguida, o cumprimento de sentença. Isso porque quem dispõe de título executivo extrajudicial pode, mesmo assim, propor ação monitória. 5. Recurso Especial provido. (STJ, REsp n. 1.748.849/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 4/12/2018, DJe de 17/12/2018).

Cogita-se, assim, a existência de hipótese na qual a recuperação de ativos por atos lesivos à Administração Pública seja subsequente a uma ação declaratória que tornou certa e exigível a obrigação de ressarcimento ao erário.

Em relevante estudo sobre a eficácia executiva das sentenças condenatórias e das sentenças declaratórias, Teori Albino Zavascki propugna que o provimento declaratório terá força executiva quando contiver a certificação de todos os elementos da norma jurídica concreta relativa à obrigação:

(...), se a norma jurídica individualizada está definida, de modo completo, por sentença, não há razão alguma, lógica ou jurídica, para submetê-la, antes da execução, a um segundo juízo de certificação, até porque a nova sentença não poderia chegar a resultado diferente do da anterior, sob pena de comprometimento da garantia da coisa julgada, assegurada constitucionalmente. Instaurar a cognição sem oferecer às partes e principalmente ao juiz outra alternativa de resultado que não um já prefixado representaria atividade meramente burocrática e desnecessária, que poderia receber qualquer outro qualificativo, menos o de jurisdicional.¹²²

O referido entendimento encontra respaldo na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que reconhece a eficácia executiva da sentença declaratória que compreenda os elementos formadores de um título executivo, notadamente quando certificada a existência de obrigação exigível de pagar quantia.¹²³

Dessa forma, é plenamente possível a recuperação de ativos, inclusive por meio de cumprimento de sentença, com base em ação declaratória, desde que a sentença proferida contenha todos os elementos de um título executivo, isto é, estabeleça uma obrigação certa, líquida e exigível.

¹²² ZAVASCKI, Teori Albino. Sentenças declaratórias, sentenças condenatórias e eficácia executiva dos julgados. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, v. 23, n. 23, 2017, <https://doi.org/10.22456/0104-6594.73075>, p. 226.

¹²³ RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INEXIGIBILIDADE DE DÉBITOS. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DOS ELEMENTOS DO TÍTULO EXECUTIVO NA HIPÓTESE. EFICÁCIA EXECUTIVA NÃO RECONHECIDA. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. ANÁLISE PREJUDICADA. JULGAMENTO: CPC/2015. 1. Ação declaratória de inexigibilidade de débitos ajuizada em 2013, atualmente na fase de cumprimento de sentença, da qual foi extraído o presente recurso especial, interposto em 20/05/2019 e atribuído ao gabinete em 05/05/2020. 2. O propósito recursal é dizer sobre a eficácia executiva da sentença que julga improcedente o pedido de declaração de inexigibilidade de débitos. 3. No julgamento do REsp 1.261.888/RS (julgado em 09/11/2011, DJe 18/11/2011), pela sistemática dos recursos especiais repetitivos, a Primeira Seção, reafirmando a jurisprudência desta Corte, fixou a seguinte tese: "Atribuiu-se 'eficácia executiva' às sentenças 'que reconhecem a existência de obrigação de pagar quantia'". 4. A aplicação da tese, na linha da jurisprudência desta Corte, impõe a ponderação de que a eficácia executiva da sentença declaratória exige que ela contenha todos os elementos de um título executivo, ou seja, que identifique uma obrigação certa, líquida e exigível. 5. Hipótese em que não se reconhece a eficácia executiva da sentença de improcedência do pedido de declaração de inexigibilidade de débitos em que se reconheceu a existência da obrigação, sem decisão quanto ao seu valor. 6. Recurso especial conhecido e desprovido. (REsp n. 1.872.253/SP, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 23/3/2021, DJe de 26/3/2021)

3.2.1.4 Ação civil pública

A ação civil pública prevista na Lei nº 7.347/1985 representa um importante instrumento judicial coletivo para fins de recomposição dos danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico ou a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social.

Como mencionado no tópico relativo aos marcos constitucionais e infraconstitucionais do microssistema de recuperação de ativos decorrente de atos ilícitos contra a Administração Pública, a legitimidade para o ajuizamento da ação civil pública e das medidas judiciais respectivas está prevista no artigo 5º da Lei nº 7.347/1985 e contempla o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, as autarquias, empresas públicas, fundações ou sociedades de economia mista e às associações que, concomitantemente, estejam constituídas há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil e incluam, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao bem jurídico a ser preservado ou reparado.

A demanda deve ser proposta no local em que ocorreu o dano, cujo Juízo terá competência absoluta para processar e julgar a causa e ficará prevento para todas as ações posteriormente relacionadas com a mesma causa de pedir ou mesmo objeto (artigo 2º, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 7.347/1985). Ademais, o objeto da ação civil é amplo, incluindo a possibilidade de condenação em valores e o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer (artigo 3º).¹²⁴

Dessa forma, considerando a sua amplitude e o seu procedimento específico para a tutela do patrimônio público e dos direitos coletivos (interesses individuais homogêneos, coletivos e difusos), a ação civil pública é um poderoso instrumento outorgado pelo legislador aos entes públicos, notadamente a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, devendo ser utilizado sempre que verificada a existência de lesão ou ameaça de lesão aos interesses elencados na Lei nº 7.347/1985.

¹²⁴ Considerando o escopo da análise ora empreendida, nos interessa a ação civil pública enquanto instrumento para fins de ressarcimento ao erário.

3.2.1.5 Ação de improbidade administrativa

A ação de improbidade administrativa possui fundamento constitucional no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal e está prevista na Lei nº 8.429/1992, reformada pela Lei nº 14.230/2021. Não obstante a sua natureza essencialmente sancionatória, tendo em vista que seu objeto é a punição dos agentes envolvidos na prática de ilícitos, também pode ser utilizada para o ressarcimento ao erário dos danos causados pelos atos ímprobos.

O artigo 1º da Lei nº 8.429/1992 expressa a referida amplitude ao dispor que o sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos da lei.

Por essa razão, o artigo 12 da Lei nº 8.429/1992 comina as penas aplicáveis pela prática de improbidade administrativa, independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, ao passo que o seu § 5º estabelece que no caso de atos de menor ofensa aos bens jurídicos tutelados, a sanção será limitada à aplicação de multa, sem prejuízo do ressarcimento do dano e da perda dos valores obtidos ilicitamente, quando for o caso.

No mesmo sentido, o artigo 17-B da Lei de Improbidade estabelece a possibilidade de celebração de acordo de não persecução civil pelo titular da ação, desde que dele decorra, ao menos, o integral ressarcimento do dano e a reversão à pessoa jurídica prejudicada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados.

Depreende-se, portanto, que o ressarcimento do dano¹²⁵ e a perda dos valores obtidos ilicitamente não configuram sanções propriamente ditas, mas efeitos da condenação, caso comprovados o prejuízo ao erário e/ou o acréscimo patrimonial ilícito. É o que explicita Rafael Oliveira:

¹²⁵ Consoante a jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça, o ressarcimento ao erário não configura sanção, mas consequência necessária do prejuízo infligido. A propósito: "(...) 3. Nesse contexto, a pretendida readequação das sanções (em ordem a manter tão somente a obrigação de ressarcir o prejuízo ao erário) não merece acolhimento. Primeiramente porque, de acordo com jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, o "ressarcimento não constitui sanção propriamente dita, mas sim consequência necessária do prejuízo causado. Caracterizada a improbidade administrativa por dano ao Erário, a devolução dos valores é imperiosa e deve vir acompanhada de pelo menos uma das sanções legais previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/1992" (AgInt no REsp 1.616.365/PE, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 30/10/2018)" (STJ, AgInt no AREsp n. 1.628.745/GO, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 24/4/2023, DJe de 27/4/2023).

Registre-se que a condenação do réu ao ressarcimento integral do dano e o perdimento de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio não têm natureza sancionatória, representando diferentes espécies de reparação do patrimônio público. (...). São somente as genuínas penas previstas pelo art. 12 (perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, multa civil e proibição de contratar com o Poder Público e dele receber incentivos e benefícios fiscais e creditícios) que serão aplicadas a partir de uma análise de razoabilidade e proporcionalidade.¹²⁶

Há, ainda, a possibilidade de conversão da ação de improbidade administrativa em ação civil pública, com fundamento no artigo 17, § 16º, da Lei nº 8.429/1992, a qualquer momento e mediante decisão motivada, caso o magistrado identifique a existência de ilegalidades ou irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da ação de improbidade. A referida decisão é impugnável mediante a interposição de agravo de instrumento (§ 17).

Assim, não obstante a natureza essencialmente sancionatória da ação de improbidade administrativa, é plenamente possível o ressarcimento ao erário no seu bojo, desde que o dano decorra da prática de atos ímprobos, na medida em que seu objetivo maior, ao lado da ação civil pública e da ação popular, é a tutela de uma Administração Pública proba e eficiente e do patrimônio público.¹²⁷

Vale rememorar a controvérsia instaurada pela redação do artigo 17 da Lei nº 8.429/1992¹²⁸, alterado pela Lei nº 14.230/2021, que excluiu a pessoa jurídica de direito público lesada do rol de legitimados para a propositura da ação de improbidade administrativa, atribuindo a legitimidade exclusiva ao Ministério Público. No julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADI's nº 7042 e 7043, o Supremo Tribunal Federal julgou procedentes os pedidos para declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 17, *caput* e §§ 6º-A e 10-C, assim como do *caput* e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei nº 8.429/1992, na redação dada pela Lei nº 14.230/2021, tornando patente a legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o *Parquet* e as pessoas jurídicas interessadas.¹²⁹

¹²⁶ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 919.

¹²⁷ ZAVASCKI, Teori Albino. Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 3ª. ed. São Paulo: RT, 2009, <https://doi.org/10.22456/0104-6594.73075>, p. 111.

¹²⁸ Art. 17, Lei nº 8.429/1992. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei.

¹²⁹ ADI 7042, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 31/08/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-02-2023 PUBLIC 28-02-2023): "AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA (A) DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL,

Em relação à prescrição da pretensão de ressarcimento dos prejuízos causados ao erário, o Supremo Tribunal Federal fixou que: i) Tema 897: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”¹³⁰; ii) Tema nº 666: “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”¹³¹; e iii) Tese nº 899: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”¹³².

Assim, apesar de sua natureza eminentemente sancionatória, a ação de improbidade administrativa compõe o rol dos relevantes instrumentos judiciais para o ressarcimento ao erário, integrando o microssistema de recuperação de ativos em casos de atos ilícitos contra a Administração Pública, o que foi reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADI’s nº 7042 e 7043, com o reconhecimento da legitimidade das pessoas jurídicas lesadas para a propositura da ação, abrangendo a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios.

3.2.1.6 Ação civil de extinção de domínio

Ainda incipiente no ordenamento jurídico brasileiro, a ação civil de extinção de domínio integra o rol dos instrumentos judiciais para a recuperação de ativos em caso de atos ilícitos contra a Administração Pública. A Organização das Nações Unidas – ONU, na *Ley Modelo Sobre Extinción de Dominio*¹³³, assim define o instituto:

COM INTERPRETAÇÃO CONFORME SEM REDUÇÃO DE TEXTO, DO *CAPUT* E DOS §§ 6º-A E 10-C DO ART. 17, ASSIM COMO DO *CAPUT* E DOS §§ 5º E 7º DO ART. 17-B, DA LEI 8.429/1992, NA REDAÇÃO DADA PELA LEI 14.230/2021, DE MODO A RESTABELECER A EXISTÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA CONCORRENTE E DISJUNTIVA ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS PESSOAS JURÍDICAS INTERESSADAS PARA A PROPOSITURA DA AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E PARA A CELEBRAÇÃO DE ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL; (...). ”

¹³⁰ RE 852475, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 08/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-058 DIVULG 22-03-2019 PUBLIC 25-03-2019.

¹³¹ RE 669069, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-082 DIVULG 27-04-2016 PUBLIC 28-04-2016.

¹³² RE 636886, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-157 DIVULG 23-06-2020 PUBLIC 24-06-2020.

¹³³ *Ley modelo sobre extinción de dominio*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/legal-tools/Ley_Modelo_Sobre_Extincion_de_Dominio.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

*La extinción de dominio es un instituto jurídico dirigido contra los bienes de origen o destinación ilícita. Como tal, es un instrumento de política criminal que busca complementar el conjunto de medidas institucionales y legales adoptadas por los países. Por su naturaleza y alcance, se constituye en un mecanismo novedoso y una respuesta eficaz contra el crimen organizado, ya que se enfoca exclusivamente en la persecución de toda clase de activos que integran la riqueza derivada de la actividad criminal.*¹³⁴

No âmbito interno, o referido instrumento processual ainda não possui previsão legal específica. Entretanto, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 69/2019¹³⁵, que disciplina a ação civil de extinção de domínio, por meio da qual poderá ser decretada a perda civil de bens, direitos e valores que sejam provenientes de infração penal, ou de outras atividades ilícitas, ou que estejam relacionados com a sua prática na forma da lei, e a sua transferência em favor da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Apesar de constituir instrumento diverso da ação de extinção de domínio, o perdimento ou confisco alargado, previsto no artigo 91-A do Código Penal e no artigo 63-F da Lei nº 11.343/2006, merece destaque, por autorizar a decretação de perda, como produto ou proveito de crime, dos bens correspondentes à diferença entre o patrimônio do condenado e aquele que seja compatível com o seu rendimento ilícito, no caso de condenação por infrações às quais a lei comine pena máxima superior a 6 (seis) anos de reclusão.

A perda alargada permite o confisco de todo o patrimônio do condenado comprovadamente incompatível com seus rendimentos lícitos, ampliando o escopo do perdimento dos bens relacionados ao crime objeto da condenação criminal ou dos bens equivalentes (artigo 91, *caput*, II, e § 1º, do Código Penal). Trata-se de importante avanço no sentido da instituição da ação civil de extinção de domínio.

Saliente-se, por fim, que o rol apresentado possui caráter meramente exemplificativo dos instrumentos judiciais disponíveis à União, Distrito Federal, Estados e Municípios para a recuperação de ativos, não esgotando a diversidade

¹³⁴ Em tradução livre: “A extinção de domínio é um instituto jurídico dirigido contra os bens de origem ou destinação ilícita. Como tal, é um instrumento de política criminal que procura complementar o conjunto de medidas institucionais e legais adotadas pelos países. Por sua natureza e alcance, constitui um novo mecanismo e uma resposta eficaz contra o crime organizado, uma vez que se centra exclusivamente na perseguição de toda classe de bens que compõem a riqueza derivada da atividade criminosa”.

¹³⁵ O referido projeto foi apensado aos Projetos de Lei nº 246/2015, 7907/2010, 2334/2007 e 879/2007, que tratam de matéria semelhante, e aguarda a criação de Comissão Temporária pela respectiva Mesa da Câmara dos Deputados, conforme consulta ao site <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao/?idProposicao=349519>. Acesso em: 11 jan. 2024.

de incidentes e ações que devem ser propostos para tornar cada vez mais efetivo o ressarcimento ao erário.

3.2.2 Execução e cumprimento de sentença

Na cobrança e recuperação de ativos decorrente de atos danosos à Administração Pública nem sempre será necessário o ajuizamento de ação de conhecimento¹³⁶, admitindo-se a propositura direta de execução, lastreada em título executivo extrajudicial regularmente constituído, ou de cumprimento de sentença, com base em título executivo judicialmente formado.

Como mencionado anteriormente, a execução de decisões dos Tribunais de Contas compõe margem considerável da recuperação de ativos pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios, autorizando a imediata cobrança judicial dos acórdãos proferidos, haja vista a sua eficácia de título executivo extrajudicial (artigo 71, § 3º, da Constituição Federal).

A legitimidade para o ajuizamento da execução fundada em acórdão do Tribunal de Contas é do ente beneficiário da condenação imposta, isto é, o ente ao qual deverá ser revertido o valor objeto da multa ou do débito imputados, acrescentando-se que:

Na verdade, cabe distinguir os casos de imputação de débito ou de ressarcimento ao Erário (quando se busca a recomposição do dano sofrido pelo patrimônio público) daqueles em que há apenas a imposição de uma multa. Na primeira hipótese, o valor deve ser executado pelo ente público cujo patrimônio deve ser recomposto, como já afirmado acima. Se, entretanto, a execução refere-se à multa imposta pelo Tribunal de Contas, a legitimidade será do Estado (se se tratar de decisão do Tribunal de Contas Estadual) ou da União (sendo decisão do Tribunal de Contas da União).¹³⁷

Ao lado da referida situação, a propositura de execução é cabível e recomendada sempre que existente um título executivo extrajudicial, cujo rol está delimitado pelo artigo 784 do Código de Processo Civil: i) letra de câmbio, nota promissória, duplicata, debênture e cheque; ii) escritura pública ou outro documento público assinado pelo devedor; iii) documento particular assinado pelo devedor e por

¹³⁶ No ponto, vale mencionar a interessante previsão do artigo 785 do Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), que permite a instauração do processo de conhecimento, ainda que existente título executivo extrajudicial, pondo fim à controvérsia quanto à ausência de interesse processual: *“a existência de título executivo extrajudicial não impede a parte de optar pelo processo de conhecimento, a fim de obter título executivo judicial”*.

¹³⁷ CUNHA, Leonardo Carneiro da. A fazenda pública em juízo. 17ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 650.

2 (duas) testemunhas; iv) instrumento de transação referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela Advocacia Pública, pelos advogados dos transatores ou por conciliador ou mediador credenciado por tribunal; v) contrato garantido por hipoteca, penhor, anticrese ou outro direito real de garantia, ou garantido por caução; vi) contrato de seguro de vida em caso de morte; vii) crédito decorrente de foro e laudêmio, crédito, documentalmente comprovado, decorrente de aluguel de imóvel, bem como de encargos acessórios, tais como taxas e despesas de condomínio; ix) certidão de dívida ativa da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, correspondente aos créditos inscritos na forma da lei; x) crédito referente às contribuições ordinárias ou extraordinárias de condomínio edilício; xi) certidão expedida por serventia notarial ou de registro relativa a valores de emolumentos e demais despesas devidas pelos atos por ela praticados, fixados nas tabelas estabelecidas em lei; e xii) títulos aos quais, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva.

De outro lado, caso o ente político esteja munido com um título executivo judicial, há a possibilidade de deflagração do respectivo cumprimento de sentença ou acórdão.

Nos termos do artigo 515 do Código de Processo Civil, são títulos executivos judiciais: i) decisões proferidas no processo civil que reconheçam a exigibilidade de obrigação de pagar quantia, de fazer, de não fazer ou de entregar coisa; ii) decisão homologatória de autocomposição judicial; iii) decisão homologatória de autocomposição extrajudicial de qualquer natureza; iv) formal e certidão de partilha, exclusivamente em relação ao inventariante, aos herdeiros e aos sucessores a título singular ou universal; v) crédito de auxiliar da justiça, quando as custas, emolumentos ou honorários tiverem sido aprovados por decisão judicial; vi) sentença penal condenatória transitada em julgado; vii) sentença arbitral; viii) sentença estrangeira homologada pelo Superior Tribunal de Justiça; e ix) decisão interlocutória estrangeira, após a concessão do exequatur à carta rogatória pelo Superior Tribunal de Justiça.

Vale destacar que o Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) consagrou, para os cumprimentos de sentença e execuções, o princípio da atipicidade dos meios executivos, extraído dos artigos 139, IV, 297 e 536, § 1º, da

Lei Processual¹³⁸, segundo o qual compete ao juiz determinar todas as medidas cabíveis para o cumprimento da ordem judicial, assegurando a efetiva fruição do objeto da judicialização.

A execução e o cumprimento de sentença são, portanto, instrumentos judiciais essenciais à disposição do Poder Público para a recuperação de ativos por atos ilícitos contra o Estado, seja porque o ressarcimento ao erário muitas vezes está lastreado em títulos executivos extrajudiciais consistentes nas decisões dos Tribunais de Contas, seja porque os feitos executivos representam a efetivação material do objeto pleiteado.

3.3 COMPETÊNCIAS ESPECÍFICAS DA UNIÃO EM SEDE DE RECUPERAÇÃO DE ATIVOS

Não obstante a simetria entre o papel da Procuradoria-Geral da União – PGU, no âmbito federal, e das Procuradorias do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, possibilitando a sistematização conjunta da matéria, é necessário esclarecer que existem competências e particularidades aplicáveis exclusivamente à recuperação de ativos pela União, tais como a cobrança de determinados débitos eleitorais e o perdimento de bens em favor da União no processo criminal.

A competência do ente político federal para a recuperação de ativos na seara eleitoral decorre da destinação dos valores fixados em determinadas condenações pecuniárias, cujo pagamento deve ser revertido ao Tesouro Nacional, por força do artigo 286 do Código Eleitoral¹³⁹. Além disso, a Justiça Eleitoral integra a denominada Justiça Federal Especializada, ao lado da Justiça do Trabalho e da Justiça Militar, compondo o Poder Judiciário da União.

¹³⁸ Artigo 139, CPC. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: (...) IV - determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária.

Artigo 297, CPC. O juiz poderá determinar as medidas que considerar adequadas para efetivação da tutela provisória.

Art. 536, CPC. No cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, o juiz poderá, de ofício ou a requerimento, para a efetivação da tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente, determinar as medidas necessárias à satisfação do exequente.

§ 1º Para atender ao disposto no *caput*, o juiz poderá determinar, entre outras medidas, a imposição de multa, a busca e apreensão, a remoção de pessoas e coisas, o desfazimento de obras e o impedimento de atividade nociva, podendo, caso necessário, requisitar o auxílio de força policial.

¹³⁹ Artigo 286, Código Eleitoral. A pena de multa consiste no pagamento ao Tesouro Nacional, de uma soma de dinheiro, que é fixada em dias-multa. Seu montante é, no mínimo, 1 (um) dia-multa e, no máximo, 300 (trezentos) dias-multa.

A cobrança de créditos em prestação de contas eleitorais e de exercício financeiro está prevista na Resolução TSE nº 23.709, de 1º setembro de 2022, que dispõe sobre o procedimento de execução e cumprimento de decisões impositivas de multas e outras sanções de natureza pecuniária, exceto criminais, proferidas pela Justiça Eleitoral.

A resolução trouxe, em seu artigo 2º, o conceito e a classificação das sanções pecuniárias eleitorais em quatro modalidades: i) multa administrativo-eleitoral: sanção pecuniária imposta em razão do descumprimento de obrigação eleitoral, decorrente de decisão administrativa ou lançamento automático em sistema de Justiça Eleitoral; ii) multa judicial eleitoral: sanção pecuniária imposta em decisão judicial irrecorrível, em razão de violação dos dispositivos do Código Eleitoral e das leis eleitorais, excetuadas as penalidades de caráter processual; iii) sanção obrigacional eleitoral: sanção obrigacional imposta em decisão judicial irrecorrível em razão de violação dos dispositivos do Código Eleitoral e das leis eleitorais, que tem por objeto a obrigação de pagar, fazer ou não fazer, inclusive a devolução de valores, o acréscimo no gasto com programas de incentivo à participação política das mulheres e a suspensão de cotas do Fundo Partidário; e iv) penalidade processual pecuniária: sanção imposta em decisão judicial durante o andamento do processo, em decorrência de litigância de má-fé e da interposição de recurso protelatório ou como medida coercitiva para a prática de determinado ato, procedendo-se à cobrança na forma de cumprimento definitivo de sentença e, no caso da prática de ato atentatório à dignidade da Justiça, na forma de executivo fiscal (artigo 77, § 3º, do CPC).

Vale ressaltar a aplicação supletiva e subsidiária, conforme a espécie de sanção imposta, das disposições da Lei nº 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal), da Lei nº 13.015/2015 (Código de Processo Civil) e da Lei nº 10.522/2002, nos termos do artigo 3º da resolução em comento.

Nos artigos 32 e 33 da Resolução TSE nº 23.709/2022, constam as providências a cargo do órgão jurisdicional eleitoral competente, entre elas a notificação do responsável para o pagamento da condenação imposta e, em caso de inércia, a intimação, de ofício, da Procuradoria-Geral da União – PGU/Advocacia-Geral da União – AGU para manifestar interesse no cumprimento definitivo de sentença, no prazo de 30 (trinta) dias.

Entre as inovações trazidas pela Resolução TSE nº 23.709/2022, que ampliou a competência da Procuradoria-Geral da União – PGU para a recuperação de ativos em razão de decisões eleitorais, está a competência supletiva do Ministério Público Eleitoral, no caso de inércia ou de manifestação pela falta de interesse dos credores originários, quais sejam a União e o eventual beneficiário da decisão transitada em julgado (artigo 33, II e III). Reconhece-se, portanto, a condição de credora da União e a atribuição originária da PGU para a cobrança das multas e outras sanções de natureza pecuniária impostas pela Justiça Eleitoral.

No âmbito da Procuradoria-Geral da União – PGU, a matéria está prevista nos artigos 138 a 144 da Portaria Normativa PGU nº 12/2022, que regulamenta a cobrança extrajudicial do débito, por meio de ofício ao devedor estipulando prazo para pagamento do crédito ou manifestação de interesse na realização de acordo de parcelamento; e a cobrança judicial, mediante a instauração da fase de cumprimento de sentença.

Em reforço à regulamentação eleitoral, o artigo 138, *caput* e § 1º, da supracitada portaria normativa estabelece que após o trânsito em julgado da decisão que apreciar as contas eleitorais ou de exercício financeiro, o devedor ou os devedores solidários serão intimados pela Justiça Eleitoral para recolher ao Tesouro Nacional os valores devidos, nos termos da resolução do Tribunal Superior Eleitoral – TSE vigente à época da prestação de contas.

No caso de não pagamento dos valores, a Unidade Gestora da Justiça Federal inscreverá, quando for o caso, o devedor no CADIN, nos termos do artigo 1º, § 1º, da Portaria STN nº 685/2006, e encaminhará os autos à Procuradoria-Geral da União – PGU, para fins de cumprimento do título judicial.

Consoante a Portaria Normativa PGU nº 12/2022, recebido o processo pelo órgão responsável da Procuradoria-Geral da União – PGU, serão adotadas as medidas extrajudiciais pertinentes, como a expedição de ofício ao devedor estipulando prazo para pagamento da dívida ou manifestação de interesse em acordo de parcelamento (artigo 141) e o protesto do débito (artigo 142). Frustrada a cobrança extrajudicial, quando for o caso, será deflagrado o cumprimento de sentença, nos termos dos artigos 523 e 524 do Código de Processo Civil (artigo 143).

Destaca-se, por fim, que a atualização monetária e os juros moratórios dos créditos eleitorais serão calculados com base na taxa SELIC, que incidirá desde a

data da ocorrência do fato gerador até o efetivo recolhimento, acrescidos de 1% (um por cento) relativamente ao mês em que o pagamento estiver sendo efetuado, salvo se tiver sido determinado de forma diversa na decisão judicial, nos termos da Resolução do TSE vigente à época da prestação de contas (artigo 144 da Portaria Normativa PGU nº 12/2022).

Há também atuação específica da Procuradoria-Geral da União – PGU, aplicável apenas à esfera federal, no caso de bens apreendidos, sequestrados ou perdidos em favor da União no processo penal, conforme previsão dos artigos 91, II e § 1º, e 91-A do Código Penal, tendo em vista a decretação de seu perdimento como efeito secundário extrapenal da condenação criminal.¹⁴⁰

Importante inovação legislativa diz respeito ao denominado perdimento alargado¹⁴¹, previsto no artigo 91-A do Código Penal, incluído pela Lei nº 13.964/2019¹⁴², segundo o qual no caso de condenação por infrações às quais a lei comine pena máxima superior a 6 (seis) anos de reclusão, poderá ser decretada a perda, como produto ou proveito do crime, dos bens correspondentes à diferença entre o valor do patrimônio do condenado e aquele que seja congruente com seu rendimento lícito. O instituto também foi inserido no artigo 63-F da Lei nº 11.343/2006, conforme alteração introduzida pela Lei nº 13.886/2019.

Por meio da perda alargada, é possível a decretação do perdimento não apenas dos bens relacionados ao crime objeto da condenação criminal (artigo 91, II, do Código Penal) ou dos bens equivalentes (artigo 91, § 1º, do Código Penal), mas

¹⁴⁰ A Portaria Normativa PGU nº 12/2022 prevê, de modo geral, a atuação penal da Procuradoria-Geral da União – PGU (artigos 145 a 149) em inquéritos policiais e processos judiciais criminais que envolvam infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesses da União, com o objetivo de apresentar elementos informativos e probatórios para a instrução de processos administrativos e judiciais relacionados exclusivamente à sua competência. No entanto, considerando a delimitação da presente obra, voltada à recuperação de ativos nos âmbitos administrativo e civil, será tratada apenas a atuação relativa aos bens apreendidos, sequestrados e perdidos em favor da União com fundamento no art. 91, II e § 1º, e 91-A do Código Penal, prevista nos artigos 150 a 154 da Portaria Normativa PGU nº 12/2022.

¹⁴¹ A utilização do termo “perdimento alargado” para tratar do instituto previsto no artigo 91-A do Código Penal, também denominado por parte da doutrina como “confisco alargado”, se refere à hipótese de perdimento de bens como efeito secundário extrapenal da condenação criminal, não se confundindo com a ação civil de extinção de domínio, também identificada como “confisco alargado” por alguns autores, a exemplo de Rodrigo Sánchez Rios e Luiz Gustavo Pujol (RIOS, Rodrigo Sánchez; PUJOL, Luiz Gustavo. Confisco alargado: reflexões acerca de suas possibilidades no ordenamento jurídico brasileiro. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, v. 24, n. 118, p. 123-158., jan.-fev. 2016).

¹⁴² A Lei nº 13.964/2019 decorre do movimento legislativo conhecido popularmente como “Pacote Anticrime”, que tratou da alteração do Código Penal e do Código Processual Penal com o objetivo de aperfeiçoar a legislação e combater de forma rígida o crime organizado e os crimes praticados em grave violência à pessoa.

de todo o patrimônio do condenado comprovadamente incompatível com seus rendimentos lícitos.

Dessa forma, para o perdimento alargado é necessária a propriedade pelo imputado de patrimônio desproporcional aos seus rendimentos lícitos, identificado a partir de 2 (dois) elementos: i) patrimônio incongruente; e ii) ausência de comprovação lícita.¹⁴³

O procedimento para a decretação da perda alargada, de modo geral, tem início com a instauração de um processo incidente, durante o trâmite ou após o término da ação penal, com o objetivo de promover a investigação do patrimônio do condenado, visando verificar se o seu patrimônio é incompatível com os rendimentos lícitos declarados e, em caso positivo, apurar se a parcela incongruente é presumivelmente originada de atividades ilícitas.¹⁴⁴

O perdimento de bens e valores decorrente de condenação penal, na sua modalidade comum ou alargada, é extremamente importante para o confisco de instrumentos, produtos e valores auferidos direta ou indiretamente com a atividade criminosa, compondo o rol de institutos voltados à recuperação de ativos e ao combate à corrupção e à criminalidade.

A atuação da Procuradoria-Geral da União – PGU quanto aos bens perdidos em favor da União no processo penal está regulamentada pela Portaria Normativa PGU nº 12/2022 nos artigos 150 a 154, podendo a pena de perdimento recair sobre: i) os produtos diretos ou indiretos do crime, devidamente apreendidos ou sequestrados; ii) no caso de os bens não serem encontrados ou estarem no exterior, os valores equivalentes; iii) os instrumentos de uso ilícito, ressalvadas as disposições previstas na legislação penal ou especial; e iv) os bens correspondentes à diferença entre o valor do patrimônio do condenado e aquele compatível com o seu rendimento lícito, a teor do artigo 91-A do Código Penal.

Nos termos do artigo 151 da Portaria Normativa, os bens decretados perdidos em favor da União no âmbito criminal ou os valores provenientes das respectivas alienações serão destinados: i) à Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas – SENAD, órgão gestor do Fundo Nacional Antidrogas – FUNAD, nos processos

¹⁴³ ESSADO, Tiago Cintra. A perda de bens e o novo paradigma para o processo penal brasileiro. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, Brasil, 2014, p. 171.

¹⁴⁴ CARDOSO, Luiz Eduardo Dias; BARBOSA, Reinaldo Denis Barbosa. Análise econômica da perda alargada. Revista de Direito Penal, Processo Penal e Constituição. V. 5, nº 1, p. 96-112, Jan./Jun. 2019, <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0200/2019.v5i1.5556>, p. 104.

relativos a crimes previstos na Lei nº 11.343/2006; ii) à Secretaria de Gestão e Ensino em Segurança Pública – SEGEN, órgão gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, no caso de atividades criminosas perpetradas por milicianos, e quanto aos valores de fianças quebradas ou perdidas, independentemente do crime, na forma da Lei nº 13.756/2018; e iii) ao Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, nos demais casos.

Por força do artigo 152 da Portaria Normativa PGU nº 12/2022, referida atuação deve seguir as seguintes prioridades: i) orientação concreta recebida do órgão consultado; ii) alienação, ainda que antes da sentença penal transitada em julgado; iii) doação, preferencialmente para órgãos municipais ou estaduais do Sistema Penitenciário; e iv) destruição do bem.

Dessa forma, há uma atuação conjunta entre a Procuradoria-Geral da União – PGU e o órgão responsável (SENAD, SEGEN e DEPEN) para a análise do interesse nos bens decretados perdidos em favor da União e no seu recebimento e destinação aos órgãos pertinentes.

Verificada a existência de bens constritos em processos pendentes de sentença condenatória com trânsito em julgado, sujeitos a futura pena de perda, a unidade competente deverá avaliar, em conjunto com o órgão consultivo responsável, sobre a promoção de medidas cautelares para garantir a efetividade do perdimento e evitar a depreciação, tais como: i) alienação antecipada dos bens; ii) imissão provisória na posse; iii) observância de que os depósitos que possam ser convertidos em renda da União observem os critérios pertinentes; iv) conversão em moeda nacional dos valores apreendidos em moeda estrangeira antes de serem depositados e, se impossível, a custódia pela instituição financeira; e v) encaminhamento à SENAD das ordens judiciais para indicação de interesse sobre a custódia ou o uso dos bens apreendidos ou sequestrados.

É possível perceber, portanto, que há particularidades da recuperação de ativos aplicáveis exclusivamente à União, mediante a atuação da Procuradoria-Geral da União – PGU. Tais peculiaridades, entretanto, reforçam a correspondência quanto ao processo geral de recuperação de ativos pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios e a existência do microssistema de recuperação de ativos em casos de atos lesivos à Administração Pública.

3.4 CONSENSUALIDADE E RECUPERAÇÃO DE ATIVOS PÚBLICOS

3.4.1 Espaços de consenso no âmbito da Administração Pública

A possibilidade de solução consensual dos conflitos no âmbito da Administração Pública foi vista por muito tempo sob a perspectiva tradicional e conservadora do Direito Administrativo, pautada pela pretérita concepção da indisponibilidade do interesse público, a impedir a disposição de direitos, bens e valores pelo Poder Público, mandatário da coletividade para a gestão da coisa pública. Havia uma confusão entre indisponibilidade do interesse público e indisponibilidade de direitos, dificultando o debate quanto à autocomposição pelas pessoas jurídicas de direito público.

Com a alteração do paradigma da Administração Pública, houve uma gradativa evolução da faculdade do Poder Público de se submeter a espaços de consenso, notadamente quando envolvidas questões patrimoniais. Tal modificação de entendimento foi possibilitada pela mutabilidade do significado de interesse público, reconhecido como um conceito jurídico indeterminado a ser interpretado em consonância com o sistema normativo-constitucional; e pela demanda por soluções dialógicas dos conflitos, legitimando a atuação administrativa à luz do Estado Constitucional Democrático.¹⁴⁵

A dialogicidade consiste em uma das materializações do direito fundamental à boa administração pública, que impõe o viés dialógico à atuação estatal, mediante a abertura da comunicação entre o Estado e os cidadãos, assegurando não apenas o contraditório e a ampla defesa, mas um espaço permanente de diálogo, ativador da participação social.¹⁴⁶

A partir do Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), houve uma reformulação do sistema processual com enfoque na solução consensual dos conflitos. Nesse sentido, o artigo 3º estabelece a permissão de arbitragem, na forma da lei; a promoção da consensualidade para a resolução dos conflitos; e o incentivo à conciliação, à mediação e outros métodos de autocomposição por juízes,

¹⁴⁵ LINS, Raniere Rocha. Consensualidade e o Enfrentamento à Corrupção: Análise empírica dos acordos de leniência na prevenção e repressão de atos corruptivos à luz da Lei nº 12.846/2013. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2021, p. 42-43.

¹⁴⁶ FREITAS, Juarez. Direito fundamental à boa administração pública. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 22-23.

advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

A Lei Processual previu, inclusive, a designação obrigatória de audiência de conciliação ou de mediação antes da citação do réu, salvo se as partes manifestarem, expressamente, desinteresse na composição consensual, ou quando não se admitir a autocomposição (artigo 334, *caput* e § 4º).

Ao marco jurídico da consensualidade instituído pelo Novo Código Processual deve ser acrescida a Lei nº 13.140/2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública.

O referido diploma legal prevê a possibilidade de autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público, estabelecendo, em seu artigo 32, que a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver. Tais câmaras são competentes para dirimir conflitos entre órgãos e entidades da Administração Pública, avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público, e promover a celebração de termo de ajustamento de conduta, quando cabível.

Em relação à esfera federal, o artigo 36 da Lei nº 13.140/2015 dispõe que no caso de conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a Administração Pública Federal, a Advocacia-Geral da União – AGU deverá realizar composição extrajudicial do conflito, observados os procedimentos previstos em ato do Advogado-Geral da União.

Saliente-se, ainda, a redação do § 4º do referido dispositivo legal, segundo o qual nas hipóteses em que a matéria litigiosa seja objeto de ação de improbidade administrativa ou de decisão do Tribunal de Contas da União – TCU, a conciliação dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou do ministro relator.

Por sua vez, a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), que dispõe sobre a responsabilidade administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, dedicou um capítulo exclusivo ao acordo de leniência (Capítulo V), que permite o ajuste lenitivo com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos na lei que cooperem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, desde que da

colaboração resulte a identificação dos demais envolvidos na infração, quando houver, e a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração.

Na mesma linha de promoção da autocomposição pelas pessoas jurídicas de direito público, a vedação à transação, acordo ou conciliação nos casos que envolvam atos de improbidade administrativa foi excluída da Lei nº 8.429/1992 pela Lei nº 13.964/2019¹⁴⁷, que passou a prever a possibilidade de celebração de Acordo de Não Persecução Cível – ANPC¹⁴⁸, desde que dele resulte, ao menos, o integral ressarcimento do dano e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados (artigo 17-B, incluído pela Lei nº 14.230/2021).¹⁴⁹

A solução dialógica foi incorporada, portanto, até mesmo no Direito Administrativo Sancionador, como instrumento auxiliar do Estado na prevenção e repressão de atos ilícitos e na recuperação de ativos, podendo resultar na não instauração do processo sancionatório, na suspensão processual condicionada ao cumprimento de obrigações impostas ao infrator ou na substituição ou redução da sanção aplicável.¹⁵⁰

Dessa forma, a consensualidade no âmbito da Administração Pública possui previsão legal e deve ser buscada e estimulada sempre que não houver vedação legal e o seu exercício atender ao interesse público, como no caso da recuperação de ativos pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios, contexto em que constitui instrumento extremamente eficiente para o recobro de valores.

Conforme os dados do Conselho Nacional de Justiça – CNJ constantes do Relatório Justiça em Números 2023, referente ao ano-base 2022, o Poder Judiciário

¹⁴⁷ A vedação à transação em ações de improbidade administrativa foi excluída, inicialmente, pela Medida Provisória nº 703/2015. No entanto, a referida medida provisória não foi convertida em lei, perdendo a sua eficácia.

¹⁴⁸ O Acordo de Não Persecução Cível – ANPC consiste em “*um negócio jurídico não obrigatório que visa a resolução de conflitos por meio de autocomposição na esfera da improbidade administrativa, em afastamento da necessidade/continuidade de exercício judicial da pretensão*” (HARTMANN, Guilherme Kronenberg. Recuperação de ativos decorrentes de atos de improbidade administrativa. In: Recuperação de ativos no Brasil e no exterior: métodos consensuais, criptoativos, *smart contract* e outros temas contemporâneos. BACAL, Eduardo Braga (coord.); HARTMANN, Guilherme Kronenberg (coord.); RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. (coord.). 1ª ed. Rio de Janeiro: GZ, 2022, p. 103).

¹⁴⁹ No âmbito da Advocacia-Geral da União – AGU e da Procuradoria-Geral da União – PGU, o Acordo de Não Persecução Cível – ANPC está regulamentado na Portaria Normativa AGU nº 18, de 16 de julho de 2021.

¹⁵⁰ LINS, Raniere Rocha. Consensualidade e o Enfrentamento à Corrupção: Análise empírica dos acordos de leniência na prevenção e repressão de atos corruptivos à luz da Lei nº 12.846/2013. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2021, p. 50.

apresentava um acervo de 81,4 milhões de processos pendentes de baixa no final de 2022, dos quais 52,3%, equivalentes a cerca de 42,5 milhões, estavam na fase de execução. Além do elevado número, a taxa de congestionamento das execuções foi de 83,5%, o que significa que apenas 16,5% dos feitos executivos em trâmite no ano de 2022 obtiveram baixa definitiva. Acrescente-se, ainda, que no mesmo ano foram ajuizadas 9 milhões de execuções, ao passo que apenas 8,4 milhões foram finalizadas.¹⁵¹

O baixíssimo índice de efetividade da execução para a obtenção do resultado pretendido com a judicialização e o congestionamento do Poder Judiciário induzem a reflexões quanto à adequação e eficácia da utilização do processo judicial para a recuperação de ativos. Muitas vezes, o recurso à via judicial não se mostra a melhor alternativa para a obtenção do bem jurídico pleiteado em prazo razoável.¹⁵²

Nesse sentido, é pertinente a seguinte ponderação de Flávia Martins Affonso e Roberto de Aragão Ribeiro Rodrigues:

É certo que a demora na execução, que se vale de busca de bens por métodos expropriatórios, acarreta por muitas vezes a inefetividade da medida, com retorno menor aos cofres públicos do que seria alcançado pela adesão do devedor aos métodos de transação e pagamento voluntário. Estamos a falar de verbas que estariam a ingressar nos cofres públicos como forma de desenvolvimento de políticas públicas e do estado de bem-estar social.¹⁵³

De outro lado, a autocomposição pelo Poder Público aproxima o Estado e o cidadão na busca pelo consenso, legitimando o processo administrativo e concretizando preceitos do Estado Constitucional Democrático e da Administração Pública Dialógica. Efetivamente, as ferramentas de transação permitem uma comunicação mais adequada entre o Poder Público e o administrado,

¹⁵¹ Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Justiça em Números 2023, p. 143-145. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/justica-em-numeros-2023-010923.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2024.

¹⁵² BACAL, Eduardo Braga; ASSEF, Beatriz. Métodos consensuais e recuperação de crédito: perspectivas para um desenho de disputas envolvendo conflitos entre credor e devedor. In: Recuperação de ativos no Brasil e no exterior: métodos consensuais, criptoativos, *smart contract* e outros temas contemporâneos. BACAL, Eduardo Braga (coord.); HARTMANN, Guilherme Kronenberg (coord.); RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. (coord.). 1ª ed. Rio de Janeiro: GZ, 2022, p. 25-26.

¹⁵³ AFFONSO, Flávia Martins; RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. Acordos com a Administração Pública à luz da Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020. In: Recuperação de ativos no Brasil e no exterior: métodos consensuais, criptoativos, *smart contract* e outros temas contemporâneos. BACAL, Eduardo Braga (coord.); HARTMANN, Guilherme Kronenberg (coord.); RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. (coord.). 1ª ed. Rio de Janeiro: GZ, 2022, p. 83.

proporcionando o acesso à justiça administrativa como alternativa à utilização do Poder Judiciário.¹⁵⁴

Nesse contexto, a celebração de acordos e os demais mecanismos consensuais relativos à recuperação de ativos públicos devem ser regulamentados no âmbito da respectiva esfera federativa, mediante previsão legal e normativa, observando a realidade local e a política de cobrança pretendida, de forma a permitir a autocomposição, em benefício não apenas do administrado, mas também da própria Administração Pública.

3.4.2 A autocomposição envolvendo créditos da União cobrados pela Procuradoria-Geral da União – PGU

3.4.2.1 Regra geral (Lei nº 9.469/1997 e artigos 46 a 73 da Portaria Normativa PGU nº 12/2022)

No caso dos créditos da União sob a responsabilidade da Procuradoria-Geral da União – PGU, parâmetro utilizado para o presente estudo, os acordos extrajudiciais ou judiciais estão fundamentados, de forma geral, na Lei nº 9.469/1997¹⁵⁵, regulamentada pelos artigos 46 a 73 da Portaria Normativa PGU nº 12/2022.

Entre as diretrizes para a celebração de acordos com base no aludido marco normativo, destacam-se os seguintes parâmetros básicos, previstos na Portaria Normativa PGU nº 12/2022: i) parcelamento limitado a 60 (sessenta) meses, salvo na hipótese de competência delegada pelo Advogado-Geral da União (artigo 51, I); ii) valor mínimo de R\$ 100,00 (cem reais) para cada parcela (artigo 51, II); iii) estabelecimento do número de parcelas segundo o critério da capacidade de pagamento (artigo 51, III); iv) inexistência, no caso concreto, de outro meio mais célere ou vantajoso de satisfação do crédito da União (artigo 51, IV); v) inexistência de vedação legal (artigo 51, V); e vi) no caso de pagamento à vista, possibilidade de

¹⁵⁴ *Idem*, p. 81.

¹⁵⁵ Artigo 1º, Lei nº 9.469/1997: O Advogado-Geral da União, diretamente ou mediante delegação, e os dirigentes máximos das empresas públicas federais, em conjunto com o dirigente estatutário da área afeta ao assunto, poderão autorizar a realização de acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais.

Artigo 2º, Lei nº 9.469/1997: O Procurador-Geral da União, o Procurador-Geral Federal, o Procurador-Geral do Banco Central do Brasil e os dirigentes das empresas públicas federais mencionadas no *caput* do art. 1º poderão autorizar, diretamente ou mediante delegação, a realização de acordos para prevenir ou terminar, judicial ou extrajudicialmente, litígio que envolver valores inferiores aos fixados em regulamento.

desconto de até 10% (dez por cento) do valor do crédito, limitado ao valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) (artigo 64, *caput* e § 2º).

Os referidos critérios estabelecem o desenho geral dos acordos a serem celebrados pela Procuradoria-Geral da União – PGU, aplicável a todos os créditos administrados e cobrados pelo órgão. Constata-se, assim, a possibilidade de autocomposição independentemente da natureza do crédito, desde que atendidos os preceitos pertinentes.

Os requerimentos de acordo com base na Lei nº 9.469/1997 devem ser formulados por meio do Protocolo Eletrônico da Advocacia-Geral da União – AGU¹⁵⁶, contendo as informações e os documentos adequados à proposta apresentada. Após o recebimento, será realizada a sua análise pelo(a) Advogado(a) da União responsável, podendo resultar na celebração da avença ou no indeferimento do pedido.

3.4.2.2 Transação com fundamento na Lei nº 13.988/2020 (artigos 74 a 117 da Portaria Normativa PGU nº 12/2022)

Ao lado da modalidade geral de celebração de acordos, também é possível a autocomposição de dívidas com a União com fundamento na Lei nº 13.988/2020, decorrente da conversão da Medida Provisória nº 899/2019, que dispôs sobre a transação resolutiva de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, pela União, suas autarquias e fundações, estabelecendo os requisitos e as condições pertinentes.

A lei foi regulamentada pela Advocacia-Geral da União – AGU na Portaria AGU nº 249, de 8 de julho de 2020, e pela Procuradoria-Geral da União – PGU nos artigos 74 a 117 da Portaria Normativa PGU nº 12/2022, que dispõem sobre o procedimento para a transação por proposta individual do devedor.

Trata-se de transação passível de ser celebrada pela União, em juízo de oportunidade e conveniência, isto é, mediante ato discricionário, desde que a medida, fundamentadamente, atenda ao interesse público, observando-se os princípios da isonomia, da capacidade contributiva, da transparência, da moralidade, da razoável duração dos processos e da eficiência e, resguardadas as informações

¹⁵⁶ Disponível em: <https://sapiens.agu.gov.br/protocolo>. O acesso deve ser realizado via Portal Gov.br, cujo cadastro pode ser efetivado por qualquer interessado, ou via Módulo de Atendimento ao Devedor, mediante a utilização de certificado digital. Eventuais dúvidas podem ser sanadas no manual e no tutorial disponibilizados no referido *site* ou, ainda, pelo e-mail sapiens@agu.gov.br.

protegidas por sigilo, o princípio da publicidade (artigo 1º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 13.988/2020).

As modalidades de transação previstas no artigo 2º, I, II e III, da Lei nº 13.988/2020 são: i) proposta individual ou por adesão, na cobrança de créditos inscritos na dívida ativa da União, de suas autarquias e fundações públicas, na cobrança de créditos que sejam de competência da Procuradoria-Geral da União – PGU¹⁵⁷ ou em contencioso administrativo fiscal; ii) por adesão, nos demais casos de contencioso judicial ou administrativo tributário; e iii) por adesão, no contencioso tributário de pequeno valor.

Por força do artigo 3º da referida lei, a proposta de transação deve expor os meios para a extinção dos créditos contemplados e está condicionada, no mínimo, à assunção pelo devedor dos compromissos a seguir, lastreados no princípio da boa-fé: i) não utilizar a transação de forma abusiva, com a finalidade de limitar, de falsear ou de prejudicar, de qualquer forma, a livre concorrência ou a livre iniciativa econômica; ii) não utilizar pessoa natural ou jurídica interposta para ocultar ou dissimular a origem ou a destinação de bens, de direitos e de valores, os seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários de seus atos, em prejuízo da Fazenda Pública Federal; iii) não alienar nem onerar bens ou direitos sem a devida comunicação ao órgão da Fazenda Pública competente, quando exigido em lei; iv) desistir das impugnações ou dos recursos administrativos que tenham por objeto os créditos incluídos na transação e renunciar a quaisquer alegações de direito sobre as quais se fundem as referidas impugnações ou recursos; e v) renunciar a quaisquer alegações de direito, atuais ou futuras, sobre as quais se fundem ações judiciais, inclusive as coletivas, ou recursos que tenham por objeto os créditos incluídos na transação, por meio de requerimento de extinção do respectivo processo com resolução de mérito.

Como decorrência do princípio da boa-fé, o § 1º do artigo 3º prevê que a proposta de transação deferida importa em aceitação plena e irrevogável de todas as

¹⁵⁷ Considerando o recorte inerente ao presente estudo, restrito à recuperação de ativos em casos de atos lesivos à Administração Pública nas esferas administrativa e civil, a modalidade pertinente é a prevista no inciso I do artigo 2º da Lei nº 13.988/2020, relativa à cobrança de créditos não tributários de competência da Procuradoria-Geral da União – PGU, assim entendidos os créditos não classificáveis como dívida ativa da Fazenda Pública (artigo 3º, II, da Portaria AGU nº 249/2020). Como mencionado, o procedimento para a transação por proposta individual do devedor dos créditos não tributários da União está previsto no âmbito da Advocacia-Geral da União – AGU na Portaria AGU nº 249/2020 e da Procuradoria-Geral da União – PGU nos artigos 74 a 117 da Portaria Normativa PGU nº 12/2022.

condições estabelecidas na lei e em sua regulamentação, constituindo confissão irrevogável e irretratável dos créditos abrangidos pelo acordo, nos termos dos artigos 389 a 395 do Código de Processo Civil.

Considerando a natureza especial de autocomposição, o artigo 5º da lei veda a transação que: i) reduza multas de natureza penal; ii) conceda descontos a créditos relativos ao Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos por Microempresas e Empresas de Pequeno porte (Simples Nacional), enquanto não editada lei complementar autorizativa, e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, enquanto não autorizado pelo seu Conselho Curador; e iii) envolva devedor contumaz, conforme definido em lei específica.

Por sua vez, o artigo 11, § 2º, da Lei nº 13.988/2020, que trata especificamente da transação na cobrança de créditos da União e de suas autarquias e fundações públicas, veda a transação que: i) reduza o montante principal do crédito, correspondente ao seu valor originário, excluídos os acréscimos relativos a multas, juros e encargos legais; ii) implique redução superior a 65% (sessenta e cinco por cento) do valor total dos créditos a serem transacionados; iii) conceda prazo de quitação dos créditos superior a 120 (cento e vinte) meses; e iv) envolva créditos não inscritos em dívida ativa da União, exceto aqueles sob responsabilidade da Procuradoria-Geral da União – PGU ou em contencioso administrativo fiscal.

Especificamente quanto aos créditos cobrados pela Procuradoria-Geral da União – PGU, o artigo 87 da Portaria Normativa PGU nº 12/2022, veda a transação que envolva: i) redução do montante principal do crédito; ii) créditos apurados em acordos de leniência, nos termos do Capítulo V da Lei nº 12.846/2013; iii) créditos decorrentes de condenação, nos termos do Capítulo VI da Lei nº 12.846/2013; iv) créditos decorrentes de condenação pela prática de ato de improbidade administrativa ou de acordo de não persecução cível, nos termos da Lei nº 8.429/1992; e v) créditos decorrentes de decisões da Justiça Eleitoral.

Nota-se a existência de vedações, a imposição de atendimento a diversos requisitos e a necessidade de que o interessado firme vários compromissos perante o órgão responsável pela cobrança, haja vista a especialidade e os benefícios inerentes à presente modalidade de transação.

Os benefícios que podem decorrer da transação estão elencados no artigo 11 da Lei nº 13.988/2020, assim dispostos: i) concessão de descontos nas multas, nos

juros e nos encargos legais relativos a créditos a serem transacionados que sejam classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, conforme critérios estabelecidos pela autoridade competente; ii) oferecimento de prazos e formas de pagamento especiais, incluídos o diferimento e a moratória; iii) oferecimento, substituição ou alienação de garantias e constrições; iv) utilização de créditos de prejuízo fiscal e de base de cálculo negativa da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, na apuração do Imposto de Renda sobre a Renda das Pessoas Jurídicas – IRPJ e da CSLL, até o limite de 70% (setenta por cento) do saldo remanescente após a incidência dos descontos, se houver; e v) uso de precatório ou de direito creditório com sentença de valor transitada em julgado para amortização de dívida tributária principal, multa e juros.

Os benefícios previstos na Lei nº 13.988/2020 e na Portaria AGU nº 249/2020 foram sintetizados na apresentação do Sistema de Negociação de Dívidas da Advocacia-Geral da União – AGU¹⁵⁸ da seguinte forma: i) parcelamentos em até 84 (oitenta e quatro) vezes para pessoas jurídicas, com descontos de até 50% (cinquenta por cento) sobre juros, multas e encargos legais, respeitado o limite do valor principal do crédito; ii) parcelamento em até 145 (cento e quarenta e cinco) vezes para pessoas físicas, microempresas, empresas de pequeno porte, instituições de ensino, santas casas de misericórdia, sociedades cooperativas ou demais organizações da sociedade civil de que trata a Lei nº 13.019/2014, com descontos até 70% (setenta por cento) sobre juros, multas e encargos legais, respeitado o limite do valor principal do crédito; e iii) moratória de até 180 (cento e oitenta) dias, nos casos de empresas em recuperação judicial, com falência decretada ou que esteja em intervenção, recuperação extrajudicial ou liquidação judicial ou extrajudicial.

Com o objetivo de conferir maior autonomia e respaldo na aplicação das disposições da Lei nº 13.988/2020, o artigo 29 prevê que a responsabilização, inclusive perante órgãos públicos de controle interno e externo, dos agentes públicos que participarem do processo de composição do conflito judicial ou extrajudicialmente visando à celebração da respectiva transação, depende da comprovação de dolo ou fraude para obter vantagem indevida para si ou para outrem.

¹⁵⁸ Para mais informações, consultar: <https://pndi.agu.gov.br/>. Acesso em: 5 jan. 2024.

A seu turno, a Portaria AGU nº 249, de 8 de julho de 2020, que regulamenta a transação por proposta individual dos créditos cuja cobrança compete à Procuradoria-Geral da União – PGU e à Procuradoria-Geral Federal – PGF, dispõe em seu artigo 1º, § 1º, que a referida negociação terá como finalidade a resolução de litígios administrativos ou judiciais e abrangerá apenas os créditos consolidados de pessoas físicas ou jurídicas classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, a critério da autoridade administrativa competente, desde que inexistam indícios de esvaziamento patrimonial fraudulento.

Em complemento, o artigo 17 da citada portaria, reproduzido no artigo 88 da Portaria Normativa PGU nº 12/2022, estabelece as seguintes diretrizes para a classificação dos créditos como irrecuperáveis ou de difícil recuperação, a serem verificadas de forma isolada ou cumulativamente: i) tempo de cobrança, com o esgotamento dos meios ordinários estabelecidos nas normas internas; ii) suficiência e liquidez das garantias associadas aos créditos; iii) existência de parcelamentos ativos; iv) perspectiva de êxito das estratégias administrativas e judiciais de cobrança; v) custo da cobrança judicial; vi) histórico de parcelamentos dos créditos; e vii) capacidade de pagamento.

Já o artigo 18 estabelece que os créditos serão considerados irrecuperáveis ou de difícil recuperação quando verificados, cumulativamente, o esgotamento das medidas ordinárias de cobrança sem a localização de bens passíveis de penhora e a falta de demonstração de capacidade de pagamento pelo devedor.

A partir dos critérios delimitados, o artigo 90 da Portaria Normativa PGU nº 12/2022 classifica como créditos da União irrecuperáveis ou de difícil recuperação aqueles que: i) estejam em cobrança judicial há mais de 10 (dez) anos sem que haja a localização do devedor ou a penhora de bens; ii) tenham esgotadas as respectivas diligências para a localização de ativos do devedor, com a consequente suspensão do processo de execução na forma do artigo 921, III, do Código de Processo Civil, e se verifique a falta de demonstração de capacidade de pagamento; iii) não atinjam o mínimo estabelecido para cobrança judicial, quando oriundos de título judicial ou extrajudicial constituído há mais de 3 (três) anos e com relação aos quais já tenham sido adotadas todas as medidas administrativas de cobrança extrajudicial; iv) tenham como devedor pessoa física com indicativo de óbito e inexistência de bens ou direitos; v) tenham como devedor pessoa jurídica cuja situação cadastral no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas conste baixa, inaptidão ou suspensão por

inexistência de fato; e vi) tenham como devedor pessoa jurídica com falência decretada ou que estejam em regime de intervenção, recuperação ou liquidação, sejam judiciais ou extrajudiciais.

Tais parâmetros possuem fundamento na especialidade da referida transação, que se aplica somente aos créditos da União irrecuperáveis ou de difícil recuperação, conceito jurídico indeterminado cuja definição no caso concreto deve ocorrer estritamente conforme as diretrizes normativas fixadas, conferindo segurança jurídica e evitando o enquadramento de créditos sujeitos à regra geral (Lei nº 9.469/1997 e artigos 46 a 73 da Portaria Normativa PGU nº 12/2022).

Nos termos do artigo 93, §§ 1º a 3º, da Portaria Normativa PGU nº 12/2022, em caso de desconformidade com as suas disposições, a Lei nº 13.988/2020 e a Portaria AGU nº 249/2020, a proposta de transação será indeferida, cabendo recurso administrativo, no prazo de 15 (quinze) dias, ao(à) Advogado(a) da União responsável pelo exame.

Caso o(a) Advogado(a) da União responsável não exerça o juízo de reconsideração no prazo de 5 (cinco) dias, o recurso administrativo deverá ser remetido e apreciado pelo Procurador-Regional da União competente. Da decisão de não-conhecimento ou de desprovimento do recurso administrativo interposto caberá recurso administrativo, no prazo de 15 (quinze) dias, ao Procurador Nacional da União de Patrimônio Público e Probidade, que o apreciará na qualidade de última instância administrativa recursal.

As situações que ensejam a rescisão da transação estão previstas no artigo 112 da Portaria Normativa PGU nº 12/2022: i) descumprimento das condições, cláusulas e compromissos assumidos; ii) verificação de ato tendente ao esvaziamento patrimonial do devedor como forma de fraudar o cumprimento da transação, ainda que realizado anteriormente à sua celebração; iii) decretação de falência ou de extinção, pela liquidação, da pessoa jurídica transigente, ressalvados os devedores com falência decretada ou que estejam em intervenção, recuperação extrajudicial ou liquidação judicial ou extrajudicial; iv) incidência de hipótese rescisória adicionalmente prevista no termo de transação; v) falta de pagamento de 3 (três) parcelas consecutivas ou de 6 (seis) alternadas; vi) comprovação de prevaricação, de concussão ou de corrupção passiva na sua formação; vii) ocorrência de dolo, de fraude, de simulação ou de erro essencial quanto à pessoa

ou quanto ao objeto do conflito; e viii) inobservância de quaisquer disposições da Lei nº 13.988/2020.

A Advocacia-Geral da União – AGU possui plataforma específica, denominada Sistema Negociação de Dívidas¹⁵⁹, para o protocolo de requerimento de transação com a União com base na Lei nº 13.988/2020, que deve ser instruído de toda a documentação prevista no artigo 15 da Portaria AGU nº 249/2020 e no artigo 80 da Portaria Normativa PGU nº 12/2022.

Em síntese, a recuperação de ativos pela União, por meio da Procuradoria-Geral da União – PGU, possui 2 (dois) regramentos distintos: i) geral, fundamentado na Lei nº 9.469/1997 e regulamentado nos artigos 46 a 73 da Portaria Normativa PGU nº 12/2022; ii) especial, fundamentado na Lei nº 13.988/2020 e regulamentado nos artigos 74 a 117 da Portaria Normativa PGU nº 12/2022, aplicável exclusivamente à hipótese de créditos classificados como irrecuperáveis ou de difícil recuperação.¹⁶⁰

É inegável, portanto, o auxílio dos métodos consensuais para uma efetiva recuperação de créditos, que pode ser alcançada de forma mais célere e eficaz com o pagamento voluntário, ainda que mediante a concessão de descontos limitados para o caso de pagamento à vista ou o parcelamento do débito em prazo razoável.

Em relação ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios, o estabelecimento de regras para a autocomposição é imperativo, tendo em vista que os acordos a serem realizados pelas respectivas Procuradorias em sede de recuperação de ativos necessitam de previsão legal e regulamentação apta a assegurar a segurança jurídica.

O regramento adotado pelos referidos entes federativos deve, ainda, observar a sua realidade e a política de recuperação de ativos desenvolvida, podendo partir, inclusive, da sistematização adotada pela União, mediante adequação ao contexto local.

¹⁵⁹ Disponível em: <https://pndi.agu.gov.br/>. Acesso em: 5 jan. 2024.

O acesso pode ser realizado via Portal Gov.br, cujo cadastro pode ser realizado por qualquer interessado.

¹⁶⁰ As referidas modalidades geral e especial não excluem a possibilidade de previsões extraordinárias de acordos ou descontos, como a disposta nos arts. 20, 21 e 22 da Lei nº 13.606/2018, regulamentada pela Portaria AGU nº 471/2019, relativa à liquidação das dívidas originárias de operações de crédito rural.

3.5 A RECUPERAÇÃO DE ATIVOS PÚBLICOS NO EXTERIOR (*ASSET RECOVERY*)

O incremento do processo de integração entre as Nações e o avanço da globalização tornam cada vez mais complexa e interligada a comunidade internacional, com a atenuação das fronteiras dos países e a facilitação da movimentação de pessoas, bens e recursos.

Nesse cenário, os recursos desviados em razão de atos lesivos à Administração Pública são, muitas vezes, remetidos para outras jurisdições, adquirindo o *status* de problema transnacional e acarretando a necessidade de efetivar a recuperação de ativos no exterior, por meio da cooperação jurídica internacional.

Ricardo Andrade Saadi e Diogo de Oliveira Machado ressaltam que:

O intuito de disfarçar a origem ilícita dos valores desviados por práticas de corrupção comumente implica que sejam destinados a outros países. O envolvimento de jurisdição estrangeira dificulta a investigação nacional para estabelecer a relação entre o ato ilegal e o ativo com vistas a, posteriormente, recuperá-lo. Essa prática confere aos atos de corrupção uma natureza frequentemente transnacional, o que exige, por paralelismo, uma resposta transnacional ao problema.¹⁶¹

Diante da possibilidade de movimentação internacional de bens e valores obtidos ilicitamente, sobressai a recuperação de ativos transnacional (*asset recovery*), procedimento que consiste no rastreamento, identificação, localização e apreensão de produtos da atividade criminosa e/ou ilícita, tais como a corrupção supranacional, o tráfico de drogas e a lavagem de dinheiro, visando à sua restituição à pessoa física ou jurídica prejudicada.

A recuperação de ativos no exterior torna-se ainda mais complexa com o advento de sofisticadas estruturas econômicas e jurídicas disseminadas no cenário internacional, a exemplo dos criptoativos, *trusts* e *shell companies*, que facilitam a ocultação do patrimônio e criam entraves diversos à sua detecção e cobrança.

O *Trust*, segundo a Convenção de Haia Sobre a Lei Aplicável ao *Trust* e a Seu Reconhecimento, celebrada em 1º de julho de 1985¹⁶², é a relação jurídica criada, intervivos ou após a morte, pelo outorgante, com a disposição de bens ao

¹⁶¹ SAADI, Ricardo Andrade; MACHADO, Diogo de Oliveira. Recuperação de ativos desviados por corrupção: soluções inovadoras para lidar com a criminalidade econômica. Revista de Doutrina Jurídica, Brasília, DF, v. 107, n. 1, p. 32–51, 2016, <https://doi.org/10.22477/rdj.v107i1.37>, p. 40-41.

¹⁶² Tradução disponível em: <https://www.hcch.net/pt/instruments/conventions/full-text/?cid=59>. Acesso em: 9 jan. 2024.

controle de um curador em favor de um beneficiário ou para uma finalidade específica (artigo 2º).

São circunstâncias características da referida figura jurídica: i) os bens constituem um fundo separado e não são parte do patrimônio do curador; ii) títulos relativos aos bens do *trust* ficam em nome do curador ou em nome de alguma outra pessoa em benefício do curador; e iii) o curador tem poderes e deveres para gerenciar, empregar ou dispor de bens em consonância com os termos definidos contratualmente e impostos pela lei.

Por seu turno, as *shell companies* são constituídas em sociedades anônimas empregadas para dissimular os valores obtidos ilicitamente, por intermédio da criação de empresas *offshores* com a finalidade de transferência e ocultação de valores, valendo-se das facilidades fiscais e do anonimato propiciado pelos referidos mecanismos. Segundo definição feita pelo Grupo de Ação Financeira Internacional – GAFI/FATF, a referida pessoa jurídica não possui operações próprias, ativos representativos, negócios em andamento ou empregados, visto que sua finalidade é voltada para a transferência e ocultação patrimonial.¹⁶³

Em relação aos criptoativos¹⁶⁴, cujo anonimato também facilita a ocultação patrimonial, a sua repatriação possui grandes obstáculos, que podem ser sintetizados em 5 (cinco) grupos: i) dificuldade no rastreamento; ii) dificuldade na definição do titular; iii) aparato técnico-operacional insuficiente dos órgãos públicos; iv) barreiras internacionais; e v) falta de regulação das *criptoexchanges*.¹⁶⁵⁻¹⁶⁶

¹⁶³ Documento sobre *Concealment of beneficial ownership* (Ocultação de propriedade beneficiária), disponível em: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/FATF-Egmont-Concealment-beneficial-ownership-Executive-summary.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2024.

¹⁶⁴ Conforme a Instrução Normativa RFB nº 1.888, de 3 de maio de 2019, criptoativo “é a representação digital de valor denominada em sua própria unidade de conta, cujo preço pode ser expresso em moeda soberana local ou estrangeira, transacionado eletronicamente com a utilização de criptografia e de tecnologias de registros distribuídos, que pode ser utilizado como forma de investimento, instrumento de transferência de valores ou acesso a serviços, e que não constitui moeda de curso legal”.

¹⁶⁵ COELHO, Gustavo Flausino; SILVA, Fernando Mendes Naegle. Recuperação de criptoativos mantidos no Brasil e no exterior. In: Recuperação de ativos no Brasil e no exterior: métodos consensuais, criptoativos, *smart contract* e outros temas contemporâneos. BACAL, Eduardo Braga (coord.); HARTMANN, Guilherme Kronenberg (coord.); RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. (coord.). 1ª ed. Rio de Janeiro: GZ, 2022, p. 11-14.

¹⁶⁶ *Criptoexchange* ou *exchange* é, conforme definição constante no artigo 5º, II, da Instrução Normativa RFB nº 1.888, de 3 de maio de 2019, a “pessoa jurídica, ainda que não financeira, que oferece serviços referentes a operações realizadas com criptoativos, inclusive intermediação, negociação ou custódia, e que pode aceitar quaisquer meios de pagamento, inclusive outros criptoativos”. Nos termos do parágrafo único do referido dispositivo, “incluem-se no conceito de intermediação de operações realizadas com criptoativos, a disponibilização de ambientes para a

Ponto controverso sobre os criptoativos é a possibilidade de penhora, defendida por parte da doutrina, efetivada através da intimação da respectiva *criptoexchange* para prestar informações sobre os criptoativos do devedor que foram objeto de transação, com fulcro no artigo 11, § 3º, da Lei nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet). Localizadas as criptomonedas e reconhecida a sua natureza de ativo com valor econômico, seria possível a sua penhora. Entretanto, alguns autores entendem pela inviabilidade da medida, em razão da inexistência de previsão legal específica, da dificuldade operacional de rastreamento e identificação do titular e da volatilidade do valor.¹⁶⁷

A repatriação de valores é dificultada, ainda, pela ação de agentes especializados em ocultação de patrimônio, que possuem conhecimento técnico-jurídico e montam estratégias para a blindagem patrimonial, tais como a recomendação de instrumentos jurídicos pertinentes e a indicação de países que não assinaram tratados de assistência jurídica mútua e não promovem a cooperação jurídica internacional.¹⁶⁸

Dessa forma, a engenhosidade dos agentes facilitadores da dissimulação patrimonial impõe o seu enfrentamento por meio de uma política de recuperação de ativos cada vez mais elaborada, com enfoque na cooperação jurídica internacional para a identificação e punição dos responsáveis e a efetiva repatriação dos valores obtidos ilicitamente.

Como ressalta Ana Elizabeth Villalta Viscarra, a cooperação jurídica internacional fluida, ágil e eficaz é impositiva no atual cenário globalizatório, em que as fronteiras nacionais representam um obstáculo para a justiça e uma vantagem para as práticas delitivas, conclamando à criação de novos mecanismos e à utilização dos meios tecnológicos responsivos à realidade fática do século XXI.¹⁶⁹

realização das operações de compra e venda de criptoativo realizadas entre os próprios usuários de seus serviços”.

¹⁶⁷ COELHO, Gustavo Flausino; SILVA, Fernando Mendes Naegele. Recuperação de criptoativos mantidos no Brasil e no exterior. In: Recuperação de ativos no Brasil e no exterior: métodos consensuais, criptoativos, *smart contract* e outros temas contemporâneos. BACAL, Eduardo Braga (coord.); HARTMANN, Guilherme Kronenberg (coord.); RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. (coord.). 1ª ed. Rio de Janeiro: GZ, 2022, p. 17-18.

¹⁶⁸ PALUMA, Thiago; VILARROEL, Ivette Esis; FERREIRA, Eduardo Henrique. Os desafios contemporâneos da recuperação de ativos no exterior e a cooperação jurídica internacional. Revista Jurídica Unicritiba, v. 4, n. 71, p. 414.

¹⁶⁹ VISCARRA, Ana Elizabeth Villalta. *Cooperación jurídica internacional en materia civil y penal. Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión do MERCOSUR*, año 5, n. 10, p. 98-1116, ISSN 2304-7887 (en línea) ISSN 2307-5163 (impreso), p. 114-115.

Em um cenário no qual “a *globalização jurídica é muito mais lenta do que a globalização económico-financeira*”¹⁷⁰, somente a articulação conjunta e a colaboração estratégica entre os Estados propiciarão condições para a criação de uma política comum e concatenada apta a enfrentar a criminalidade transnacional e a ocultação de ativos obtidos ilicitamente.

Em sede de recuperação de ativos, a cooperação jurídica internacional pode ocorrer, basicamente, por meio de 3 instrumentos: i) homologação de sentença estrangeira; ii) carta rogatória; e iii) auxílio direto.

A homologação de sentença estrangeira e a carta rogatória são meios tradicionais e mais burocráticos de cooperação, necessitando de homologação ou *exequatur* pelo Superior Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 105, I, “i”, da Constituição Federal, procedimento regulamentado pela Resolução nº 9 do referido Tribunal.

Por sua vez, o auxílio direto, método menos burocrático, contempla ações de cunho administrativo e representação judicial do Estado estrangeiro. Trata-se, portanto, de modalidade mais célere e eficaz para a recuperação de ativos, cuja realização deve ser regulamentada e incentivada pelos países que buscam cooperar juridicamente entre si.

Segundo o artigo 27 do Código de Processo Civil, a cooperação jurídica internacional terá por objeto os seguintes atos: i) citação, intimação e notificação judicial e extrajudicial; ii) colheita de provas e obtenção de informações; iii) homologação e cumprimento de decisão; iv) concessão de medida judicial de urgência; v) assistência jurídica internacional; e vi) qualquer outra medida judicial ou extrajudicial não proibida pela lei brasileira.

Atenta à relevância do auxílio direto, a novel Lei Processual dedicou os artigos 28 a 34 à sua previsão e processamento. O auxílio direto deve ser utilizado quando a medida pretendida não decorrer diretamente de decisão de autoridade jurisdicional estrangeira a ser submetida a juízo de delibação no Brasil e a sua solicitação deve ser encaminhada pelo órgão estrangeiro interessado à autoridade central, cabendo ao Estado requerente assegurar a autenticidade e clareza do pedido.

¹⁷⁰ FERREIRA, Maria Raquel Desterro; CARDOSO, Elina Lopes; CORREIRA, João Conde (coords.). Cooperação internacional para efeitos de recuperação de ativos. Coimbra: Almedina, 2021, p. 6.

Nos termos do artigo 30 do Código de Processo Civil, além dos casos previstos em tratados de que o Brasil faz parte, o auxílio direto terá os seguintes objetos: i) obtenção e prestação de informações sobre o ordenamento jurídico e sobre processos administrativos ou jurisdicionais findos ou em curso; ii) colheita de provas, salvo se a medida for adotada em processo, em curso no estrangeiro, de competência exclusiva da autoridade judiciária brasileira; e iii) qualquer outra medida judicial ou extrajudicial não proibida pela lei brasileira.

A autoridade central brasileira, responsável pela adoção das providências pertinentes ao auxílio direto, deverá se comunicar diretamente com suas congêneres e, se necessário, com outros órgãos estrangeiros responsáveis pela tramitação e pela execução dos pedidos de cooperação.

No caso da prática de atos que, segundo a lei brasileira, não necessitem de prestação jurisdicional, a autoridade central adotará as providências necessárias ao seu cumprimento. Havendo necessidade de acionamento do Poder Judiciário, o pedido será encaminhado à Advocacia-Geral da União – AGU, que requererá a medida solicitada ao Juízo Federal do lugar onde deva ser executada (artigos 31 a 34 do Código de Processo Civil).

Nesse contexto, considerando a dinamicidade com que a expatriação e a ocultação de bens e valores ocorre, o mecanismo mais eficiente para a recuperação de ativos é, sem dúvidas, o auxílio direto, dada a agilidade para o seu cumprimento. É o que ressalta Bernardo Braga e Silva:

(...) o método mais célere e eficaz para o bloqueio e restituição, ao ente estatal internacional lesado, dos valores frutos do delito de corrupção é o auxílio direto, concentrado na figura da Autoridade Central, à qual, de forma desburocratizada, caberá o recebimento e o envio dos pedidos de colaboração, a orientação aos órgãos requerentes, bem como a análise da adequação das solicitações.¹⁷¹

Para a promoção do auxílio direto, incumbe ao país interessado firmar acordos bilaterais de cooperação jurídica internacional. Atualmente, o Brasil possui acordos bilaterais com os seguintes países: Argentina, Bélgica, Canadá, China, Colômbia, Coreia do Sul, Costa Rica, Cuba, Espanha, Estados Unidos, França, Honduras, Itália, Japão, Jordânia, Líbano, México, Nigéria, Países Baixos, Panamá,

¹⁷¹ BRAGA E SILVA, Bernardo. A cooperação jurídica internacional em matéria penal como instrumento de recuperação do produto do crime de corrupção transnacional. *In: Recuperação de ativos no Brasil e no exterior: métodos consensuais, criptoativos, smart contract e outros temas contemporâneos*. BACAL, Eduardo Braga (coord.); HARTMANN, Guilherme Kronenberg (coord.); RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. (coord.). 1ª ed. Rio de Janeiro: GZ, 2022, p. 163.

Peru, Portugal, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Suíça, Suriname, Turquia, Ucrânia e Uruguai.¹⁷²

Vale mencionar, outrossim, a Lei nº 13.810/2019, que dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas – CSONU, incluída a indisponibilidade de ativos de pessoas naturais e jurídicas e de entidades, entre outros temas.

Segundo os artigos 3º e 4º do referido diploma legal, o pedido de indisponibilidade de ativos, que não constitui a perda do direito de propriedade, poderá ocorrer: i) por execução de resoluções do Conselho de Segurança ou por designações de seus comitês de sanções; ou ii) a requerimento da autoridade central estrangeira, desde que o pedido de indisponibilidade esteja de acordo com os princípios legais aplicáveis e apresente fundamentos objetivos para exclusivamente atender aos critérios de designação estabelecidos em resoluções do Conselho de Segurança ou de seus comitês de sanções.

Por sua vez, o artigo 12 do referido diploma legal prevê a possibilidade de auxílio direto judicial quando houver informações sobre a existência de ativos sujeitos à indisponibilidade ou de pessoas e bens sujeitos a outra espécie de sanção determinada em resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas – CSONU ou em designações de seus comitês de sanções, sem que tenha ocorrido seu cumprimento prévio. Nesse caso, a União ingressará com pedido de auxílio direto judicial para obter a indisponibilidade.

Como já exposto, a autoridade central brasileira responsável pela cooperação jurídica internacional é o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – DRCI¹⁷³, instituído pelo Decreto nº 4.991, de 18 de fevereiro de 2004, órgão subordinado à Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP.

¹⁷² Para a lista atualizada dos acordos bilaterais de cooperação jurídica internacional em matéria penal e em matéria civil firmados pelo Brasil, consultar: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/cooperacao-internacional/cooperacao-juridica-internacional-em-materia-penal/acordos-internacionais/acordos-bilaterais-1> e <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/cooperacao-internacional/cooperacao-juridica-internacional-em-materia-civil/acordos-internacionais/acordos-bilaterais>. Acesso em: 12 jan. 2024.

¹⁷³ Em relação à matéria penal, a atuação do DRCI como autoridade central é excepcionada e substituída pela Procuradoria-Geral da República – PGR nos pedidos de cooperação relativos: a) ao Tratado de Auxílio Mútuo em Matéria Penal entre o Governo da República Portuguesa e o Governo da República Federativa do Brasil, promulgado pelo Decreto nº 1.320, de 30 de novembro de 1994; e b) ao Tratado de Assistência mútua em Matéria Penal entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Canadá, ratificado pelo Decreto nº 6.747, de 22 de janeiro de 2009.

Em matéria civil, é competência do DRCI, nos termos do artigo 14 do Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019, com redação dada pelo Decreto nº 10.785, de 1º de setembro de 2021: i) articular, integrar e propor ações entre os órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário e o Ministério Público; ii) coordenar e exercer a função de secretaria-executiva da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA; iii) coordenar a Rede Nacional de Laboratórios de Tecnologia Contra Lavagem de Dinheiro – Rede-Lab; iv) estruturar, implementar e monitorar ações de governo e promover a articulação entre os órgãos envolvidos; v) exercer a função de autoridade central, por delegação do Ministro de Estado, exceto se houver designação específica diversa; vi) atuar na negociação de tratados bilaterais e multilaterais vinculados à cooperação jurídica internacional e à recuperação de ativos; vi) realizar o acompanhamento técnico dos foros e organismos internacionais e exercer as funções de ponto de contato; e viii) atuar nos procedimentos relacionados à ação de indisponibilidade de bens, direitos e valores em decorrência de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas - CSONU.

Nesse contexto, merece menção a Portaria Conjunta PGR/AGU nº 1, de 7 de abril de 2022, que dispõe sobre a atuação conjunta do Ministério Público Federal – MPF e da Advocacia-Geral da União – AGU em foro estrangeiro nos casos diretamente relacionados a pedidos de cooperação jurídica internacional formulados pelo *Parquet* visando à repatriação de ativos no Brasil, com o objetivo de ampliar a celeridade dos procedimentos destinados à repatriação de bens e valores de origem ilícita localizados no exterior.

Nos termos do artigo 1º do ato normativo em tela, nos casos diretamente relacionados a pedidos de cooperação jurídica internacional formulados pelo Ministério Público Federal e cujo objeto seja a recuperação de ativos localizados em foro estrangeiro, poderá haver a atuação da Advocacia-Geral da União – AGU direcionada à contratação de escritório de advocacia no exterior, sem prejuízo de suas competências ordinárias, em nome da República Federativa do Brasil, visando ao ajuizamento de ações em jurisdição estrangeira para possibilitar a recuperação, repatriação, reparação de danos e responsabilização de pessoas físicas e jurídicas.

Ademais, a atuação da Advocacia-Geral da União – AGU em foro estrangeiro em nome da República Federativa do Brasil, por meio de profissionais especializados ou escritórios de advocacia, poderá ocorrer nas seguintes hipóteses:

I) ações cíveis nas quais se discute a titularidade dos ativos localizados em jurisdições estrangeiras; II) casos em que não foi possível obter uma sentença penal definitiva que determine a repatriação de ativos; III) ações civis públicas relacionadas a improbidade administrativa propostas pelo Ministério Público Federal no âmbito das quais verifica-se a existência de ativos localizados em jurisdições estrangeiras; IV) quando prescrito o crime ou extinta a punibilidade por qualquer outro motivo; V) nas demais hipóteses previstas em Tratados Internacionais ratificados pelo Estado brasileiro, em que a repatriação seja possível, mas não amparada em condenação criminal; e VI) nos demais casos em que a Advocacia-Geral da União e o Ministério Público Federal concordarem sobre a necessidade de atuação direta em foro estrangeiro (artigo 2º da Portaria Conjunta MPF/AGU nº 1/2022).

Vale ressaltar, por fim, as iniciativas desenvolvidas para a criação e o aprimoramento de técnicas e políticas vocacionadas a ampliar a eficácia do rastreamento e recuperação dos produtos de práticas ilícitas, tais como a *Stolen Asset Recovery Initiative – StAR*¹⁷⁴, decorrente de parceria firmada entre o Banco Mundial e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime¹⁷⁵, o Grupo de Ação Financeira Internacional – GAFI/FATF¹⁷⁶, o Gabinete Anticorrupção da Interpol¹⁷⁷ e, no Brasil, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA.¹⁷⁸

A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, criada em 2003 por iniciativa do Ministério da Justiça, é a principal rede de articulação interinstitucional brasileira para a organização, debates, promoção e concretização das políticas públicas relativas ao enfrentamento à corrupção e à lavagem de dinheiro.

A Estratégia está fundamentada em três princípios: i) engajamento de alto nível dos órgãos participantes; ii) construção coletiva de soluções, mediante a

¹⁷⁴ Para mais informações, consultar: <https://star.worldbank.org/>. Acesso em: 7 jan. 2024.

¹⁷⁵ *United Nations Office on Drug and Crime - UNODC*.

¹⁷⁶ *Financial Action Task Force – FATF*.

¹⁷⁷ *Interpol's Anti-Corruption Office*.

¹⁷⁸ BRAGA E SILVA, Bernardo. A cooperação jurídica internacional em matéria penal como instrumento de recuperação do produto do crime de corrupção transnacional. In: Recuperação de ativos no Brasil e no exterior: métodos consensuais, criptoativos, *smart contract* e outros temas contemporâneos. BACAL, Eduardo Braga (coord.); HARTMANN, Guilherme Kronenberg (coord.); RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. (coord.). 1ª ed. Rio de Janeiro: GZ, 2022, p. 152-153.

participação de especialistas nos temas discutidos; e iii) metodologia de decisões baseadas em consenso.¹⁷⁹

A referida iniciativa é integrada atualmente por 90 órgãos e entidades, dos quais fazem parte a Advocacia-Geral da União – AGU, Controladoria-Geral da União – CGU, Tribunal de Contas da União – TCU, Poder Judiciário, Ministérios Públicos, instituições policiais, Receita Federal do Brasil – RFB, Comissão de Valores Mobiliários – CVM, Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, Banco Central do Brasil – BACEN, Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, entre outros. Seu funcionamento ocorre mediante a realização de uma reunião plenária anual, reuniões setoriais dos Grupos de Trabalho e reuniões bimestrais do Gabinete de Gestão Integrada – GGI.¹⁸⁰

Como visto, o rastreo, a localização e a cobrança dos bens e valores desviados para o exterior e a cooperação jurídica internacional são essenciais para uma efetiva recuperação de ativos, dificultada sobremaneira pelo esvaecimento gradativo das fronteiras nacionais, facilitação de movimentações financeiras entre países e sofisticação dos meios de ocultação patrimonial.

3.6 DIFICULDADES JURÍDICAS, TÉCNICAS E OPERACIONAIS NO PROCESSO DE RECUPERAÇÃO DE ATIVOS EM CASOS DE ATOS LESIVOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Explicitado o processo de recuperação de ativos decorrentes de atos lesivos à Administração Pública nas vias extrajudicial e judicial e as peculiaridades da cobrança de valores remetidos ao exterior, é possível vislumbrar a existência de dificuldades jurídicas, técnicas e operacionais comuns ao ressarcimento ao erário pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios, tais como a demora no trâmite de medidas judiciais, a progressiva complexidade dos meios de ocultação patrimonial e a dificuldade de localização dos devedores.

Inicialmente, quanto à fase extrajudicial de cobrança, as adversidades consistem no tempo necessário à fiscalização, apuração e reunião dos elementos

¹⁷⁹ Para maiores informações sobre a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, consultar: <https://enccla.camara.leg.br/quem-somos>. Acesso em: 7 jan. 2024.

¹⁸⁰ ZENKNER, Marcelo; JÚNIOR, Américo Bedê. Pontos fortes e fracos da recuperação de ativos no Direito Brasileiro. Revista do Ministério Público do Estado de Goiás, Goiânia, ano XXI, n. 34, pp. 69-80, jul./dez. 2017, p. 72.

imprescindíveis para a exigência do ressarcimento ao erário¹⁸¹, na inexistência de meios coercitivos diretos à disposição do Poder Público para impor o pagamento do débito e no desinteresse de grande parte dos devedores em adimplir o débito de forma extraprocessual para evitar a lide.

Já o processo judicial de recuperação de ativos, de modo geral, encontra consideráveis obstáculos decorrentes do congestionamento e da morosidade do Poder Judiciário, tendo em vista a quantidade de ações em trâmite e o número cada vez maior de novas demandas judicializadas, a exigir a adoção de estratégias de gestão para evitar o colapso da estrutura judiciária.

Em louvável iniciativa do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, anualmente é divulgado o Relatório Justiça em Números, com o intuito de conferir publicidade e transparência às estatísticas do Poder Judiciário, notadamente quanto aos indicadores e estatísticas processuais. Em 2023, foi publicado o relatório analítico relativo ao ano-base de 2022, o qual registrou a existência de 81,4 milhões de processos em tramitação, isto é, aguardando solução definitiva. Do referido total, 17,7 milhões, equivalentes a 21,7%, estavam suspensos, sobrestados ou arquivados provisoriamente, aguardando situação jurídica futura.¹⁸²

Em relação à fase de execução, o aludido relatório registra que no final de 2022, dos 81,4 milhões de processos pendentes de baixa, aproximadamente 42,5 milhões (52,3%) eram feitos executivos. Os números são ainda mais alarmantes se considerarmos que no mesmo ano foram propostas 9 milhões de execuções, em contraste à baixa de apenas 8,4 milhões, e a taxa de congestionamento das execuções foi de 83,5%.¹⁸³

As estatísticas compiladas pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ demonstram que desde 2020 o Poder Judiciário está passando por uma nova série de aumento de processos pendentes, com o crescimento de 1,8 milhão entre 2021 e 2022 (2,2%), ultrapassando o patamar dos 80 milhões.¹⁸⁴ A ampliação do acesso à Justiça e a virtualização do trâmite processual contribuem para o aumento da judicialização, circunstância que deve ser acompanhada por novas técnicas de

¹⁸¹ Os processos administrativos destinados à constituição do débito podem tramitar por tempo considerável, tais como as tomadas de contas especiais empreendidas pelos Tribunais de Contas, lapso do qual os devedores se utilizam para a ocultação patrimonial.

¹⁸² Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Justiça em Números 2023, p. 92. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/justica-em-numeros-2023-010923.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2024.

¹⁸³ *Idem*, p. 143-145.

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 92.

processamento e decisão judicial, a fim de assegurar a efetividade e a razoável duração do processo.

A alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário é, sem dúvidas, uma das maiores dificuldades para uma célere resposta às demandas judicializadas, notadamente à recuperação de ativos, uma vez que a demora na prática de atos processuais permite que o devedor esvazie o seu patrimônio ou oculte os seus bens. Não obstante a possibilidade de concessão de tutelas de urgência ou cautelares, as medidas podem ser indeferidas ou executadas a destempo, não resguardando a efetividade do ressarcimento ao erário.

3.7 INSTRUMENTOS PARA A SUPERAÇÃO DOS ENTRAVES JURÍDICOS, TÉCNICOS E OPERACIONAIS

Considerando a morosidade judicial para a resolução das controvérsias e a obtenção do objeto litigioso, Fernando da Fonseca Gajardoni expõe três espécies técnicas de aceleração processual, quais sejam: i) judiciais, voltadas à atuação do Poder Judiciário, tais como a simplificação e adequação procedimental e as tutelas cautelares e de urgência; ii) extrajudiciais, com enfoque na solução alternativa de conflitos em substituição à judicialização, a exemplo da mediação e da transação pelas pessoas jurídicas de direito público; e iii) extraprocessuais, consistentes no aprimoramento da eficiência do exercício da função jurisdicional, particularmente o treinamento de corpo técnico e a utilização de novas tecnologias.¹⁸⁵

Nesse cenário de morosidade e alto congestionamento do Poder Judiciário, devem ser utilizadas também ferramentas tecnológicas capazes de auxiliar na efetividade das execuções no Brasil, como o *smart contract* (contrato inteligente), baseado na utilização de códigos computacionais que traduzem uma relação contratual, fundamentada na tecnologia *blockchain*, por meio do qual há a execução de ordens predefinidas quando determinadas condições estabelecidas dentro do sistema são reunidas, dispensando a existência de uma autoridade intermediária, isto é, de uma ação humana posterior.¹⁸⁶

¹⁸⁵ GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Técnicas de aceleração do processo: uma análise crítica à luz de dados estatísticos. 2003. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003, p. 75-76.

¹⁸⁶ OLIVEIRA, Thiago Aleluia Ferreira de. *Smart contract* no Judiciário: uma tecnologia em prol da recuperação de ativos. In: Recuperação de ativos no Brasil e no exterior: métodos consensuais, criptoativos, *smart contract* e outros temas contemporâneos. BACAL, Eduardo Braga (coord.);

Thiago Aleluia Ferreira de Oliveira propõe a utilização do *smart contract* na atuação do Poder Judiciário, como forma de ampliar a sua eficiência, permitindo a autoexecutoriedade e a deflagração automática de atos expropriatórios:

Nesse momento, a ideia é transpor para as execuções judiciais a funcionalidade dos *smart contract* da autoexecutoriedade, permitindo a automação de atos e procedimentos mediante a lógica “se X, então Y”, na medida em que o adimplemento da condição desencadearia o resultado. Todas essas informações estariam protegidas sob o manto da tecnologia *blockchain*, garantindo imutabilidade e segurança.¹⁸⁷

Dessa forma, com a utilização da referida tecnologia, constatada a exigibilidade da condenação e não realizado o pagamento na conta disponibilizada pelo Juízo, o próprio sistema deflagraria automaticamente a penhora *on-line* e outras medidas executivas cabíveis, independentemente da apreciação e manifestação judicial, suprimindo a necessidade de intervenção humana para a operacionalização das plataformas pertinentes (SISBAJUD, RENAJUD, INFOJUD, CNIB, SERASAJUD etc.).¹⁸⁸

Ao lado das dificuldades técnicas relativas ao mecanismo judiciário brasileiro, é importante mencionar os óbices para a recuperação de ativos decorrentes da sua remessa e ocultação no exterior, especialmente em países considerados paraísos fiscais, em que há pouca transparência quanto às operações financeiras e inexistem iniciativas de cooperação jurídica internacional, impedindo a adoção das medidas mencionadas no item que trata da repatriação de valores, notadamente do auxílio direto.

Trata-se de entrave material a ser enfrentado de forma estratégica e cooperativa por toda a sociedade global, carecendo ainda de maiores interligações entre os países para tornar efetiva a recuperação de ativos, não obstante os consideráveis esforços empreendidos atualmente, na esteira dos tratados internacionais sobre a recuperação de ativos e o combate à corrupção, especialmente a Convenção das Nações Unidas de Combate à Corrupção (Convenção de Mérida) e a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção.

No panorama interno, a dificuldade de localização dos devedores e a ocultação patrimonial constituem barreiras que frustram a efetiva recuperação de

HARTMANN, Guilherme Kronenberg (coord.); RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. (coord.). 1ª ed. Rio de Janeiro: GZ, 2022, p. 110.

¹⁸⁷ *Idem*, p. 122.

¹⁸⁸ *Ibidem*, p. 124.

ativos, visto que apesar do reconhecimento da obrigação de ressarcimento ao erário não são localizados bens e valores penhoráveis para a satisfação do crédito cobrado.

A complexidade da dissimulação patrimonial é incrementada na medida em que as operações financeiras se sofisticam, permitindo a ocultação de ativos por meio das variadas formas de investimentos, tais como criptoativos, fundos de investimento, ações, cotas patrimoniais, previdências privadas etc., e da utilização de interposta pessoa¹⁸⁹ para a blindagem de bens e valores.

Nessa conjuntura, é extremamente relevante que o ente político responsável pela recuperação de ativos forneça à sua Procuradoria mecanismos de pesquisa patrimonial e promovam uma maior integração com os bancos de dados públicos que permita o cruzamento de informações¹⁹⁰, mediante a instrumentalização de convênios e cooperações interinstitucionais. Por certo, a mesma tecnologia empregada para encobrir a existência de patrimônio pode e deve ser utilizada para sua localização.

Durante a tramitação do processo de cobrança no Poder Judiciário, sobretudo na execução, cujo escopo é a localização de bens penhoráveis para a satisfação da obrigação de ressarcimento ao erário, é conferida à parte exequente a faculdade de requerer a utilização das ferramentas disponíveis para a localização e constrição de bens ou a inserção em cadastros restritivos de crédito, destacando-se, entre os mais utilizados, os seguintes mecanismos: i) SISBAJUD; ii) RENAJUD; iii) INFOJUD; iv) CNIB; e v) SERASAJUD.

O Sistema de Busca de Ativos do Poder Judiciário – SISBAJUD¹⁹¹, criado em substituição ao BACENJUD, é uma plataforma desenvolvida para aprimorar a eficiência da prestação jurisdicional, por meio da qual o Poder Judiciário se conecta ao Banco Central e às instituições financeiras, com o objetivo de tornar mais célere a prestação de informações e o envio e cumprimento de ordens judiciais ao Sistema Financeiro Nacional, via *internet*.

¹⁸⁹ Segundo o Vocabulário Jurídico (Tesouro) do Supremo Tribunal Federal, interposta pessoa é aquela que “*age em nome de outra, utilizando nome próprio. Também conhecida como testa-de-ferro ou presta-nome*”. Também é popularmente conhecida como “laranja”.

¹⁹⁰ Cite-se, como exemplo, o Sistema de Auxílio à Identificação e Localização de Pessoas e Patrimônio do Laboratório de Recuperação de Ativos – SISLABRA, concebido pela Advocacia-Geral da União – AGU, e o Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias – SIMBA, desenvolvido pelo Ministério Público Federal – MPF.

¹⁹¹ Para mais informações, consultar: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/sisbajud/>. Acesso em: 9 jan. 2024.

O sistema permite o envio eletrônico de ordens de bloqueio/desbloqueio e requisições de informações básicas de cadastro e saldo, a requisição de informações detalhadas sobre extratos em conta corrente, a emissão de ordens requisitando informações dos devedores às instituições financeiras e o bloqueio de valores em conta corrente e ativos mobiliários como títulos de renda fixa e ações. Sobressai, ainda, a moderna funcionalidade de reiteração automática de ordens de bloqueio até o valor necessário à integral satisfação do crédito, popularmente conhecida como “teimosinha”.

Por sua vez, o RENAJUD¹⁹² consiste em um sistema *online* de restrição judicial de veículos concebido pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ para interconectar o Poder Judiciário ao Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN, possibilitando a realização de consultas e o envio imediato de ordens judiciais de restrições e penhora de veículos à base de dados do Registro Nacional de Veículos Automotores – RENAVAM. Admite-se, por exemplo, a inserção de vedação à transferência da propriedade do automóvel e de restrição de circulação.

O Sistema de Informações ao Judiciário – INFOJUD¹⁹³, proveniente de uma parceria entre o Conselho Nacional de Justiça – CNJ e a Receita Federal, tem como objetivo permitir a solicitação de informações pelo Juízo à Receita Federal, tais como acesso a Declarações de Imposto de Renda da Pessoa Física – DIRPFs, Declarações de Rendimentos da Pessoa Jurídica – DIRPJ e Declarações de Informações sobre Atividades Imobiliárias – DIMOB. As referidas informações, embora protegidas pelo sigilo fiscal, podem ser fornecidas mediante ordem judicial, com a sua publicidade restrita às partes do processo.

Com o escopo de integrar o Poder Judiciário e os Cartórios de Registro de Imóveis e de Registro Civil e os Tabelionatos de Notas, a Central Nacional de Indisponibilidade de Bens – CNIB¹⁹⁴ permite a realização de consultas e o cadastro e aprovação de ordens judiciais e administrativas sobre indisponibilidade de bens, impedindo a sua alienação em fraude à execução.

A ferramenta é de grande valia para a localização de bens desconhecidos e a averbação de indisponibilidade com o fim de obstar a sua alienação, assegurando a

¹⁹² Para mais informações, consultar: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/renajud/>. Acesso em: 9 jan. 2024.

¹⁹³ Para mais informações, consultar: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/infojud/>. Acesso em: 9 jan. 2024.

¹⁹⁴ Para mais informações, consultar: <https://www.indisponibilidade.org.br/autenticacao/>. Acesso em: 9 jan. 2024.

eficácia da penhora e a possibilidade de alienação judicial. Vale salientar que atualmente os Cartórios de Registros de Imóveis não são integrados a nível nacional, com cada Estado possuindo plataforma própria, dificultando a pesquisa imobiliária aprofundada, que pode ser lograda mediante a utilização da CNIB.¹⁹⁵

Importante instrumento à disposição do Poder Judiciário é a plataforma SERASAJUD¹⁹⁶, cuja função é promover a tramitação de ofícios entre os Tribunais e a SERASA Experian para o cumprimento de ordens judiciais relativas à inclusão do nome do devedor no referido cadastro restritivo, por meio da troca eletrônica de dados, dispensando o envio de solicitações físicas. A ferramenta é um avanço nas comunicações relativas à concretização do disposto no artigo 782, § 3º, do Código de Processo Civil, que permite ao juiz, a requerimento da parte, determinar a inclusão do nome do executado em cadastros de inadimplentes.¹⁹⁷

Além das referidas ferramentas, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ desenvolveu o Sistema Nacional de Investigação Patrimonial e Recuperação de Ativos – SNIPER¹⁹⁸, plataforma tecnológica concebida no âmbito do Programa Justiça 4.0 com o objetivo de promover a investigação patrimonial de forma rápida e interconectada, a fim de solucionar o gargalo processual relativo às execuções e cumprimentos de sentença.

O sistema permite identificar a existência de patrimônio e de relações de interesse atinentes a processos judiciais de forma ágil e eficiente a partir do

¹⁹⁵ Não obstante a possível utilização da CNIB para a pesquisa imobiliária, em um país continental como o Brasil é imperiosa a integração dos bancos de dados dos Cartórios a nível nacional, permitindo a consulta unificada e a respectiva expedição de certidões, inclusive por meio da *internet*, como implementado pelo Colégio Registral Imobiliário de Minas Gerais – CORI/MG na ferramenta Central Eletrônica de Registro de Imóveis de Minas Gerais – CRI/MG, disponível em: <https://www.crimg.com.br/>. Acesso em: 9 jan. 2024.

¹⁹⁶ Para mais informações, consultar: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/serasajud/>. Acesso em: 9 jan. 2024.

¹⁹⁷ Inicialmente, houve resistência por parte de alguns Juízos quanto à utilização da plataforma SERASAJUD, ao fundamento de que o artigo 782, § 3º, do Código de Processo Civil previa uma faculdade judicial e a parte exequente poderia solicitar a inclusão em cadastros de inadimplentes diretamente no órgão responsável. Diante da controvérsia, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Tema Repetitivo 1026, firmou a tese de que: *"O art. 782, §3º do CPC é aplicável às execuções fiscais, devendo o magistrado deferir o requerimento de inclusão do nome do executado em cadastros de inadimplentes, preferencialmente pelo sistema SERASAJUD, independentemente do esgotamento prévio de outras medidas executivas, salvo se vislumbrar alguma dúvida razoável à existência do direito ao crédito previsto na Certidão de Dívida Ativa – CDA."* (REsp n. 1.807.180/PR, relator Ministro Og Fernandes, Primeira Seção, julgado em 24/2/2021, DJe de 11/3/2021.). Vale ressaltar que o referido entendimento também se aplica às execuções comuns.

¹⁹⁸ Para mais informações, consultar <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/sniper/>. Acesso em: 9 jan. 2024.

cruzamento de dados e informações de diversos bancos de dados¹⁹⁹, possibilitando o rastreamento de bens e valores, inclusive aqueles mantidos em nome de terceiros.

Na mesma linha, o Ministério Público Federal – MPF desenvolveu o Sistema de Investigação de Movimentações Bancárias – SIMBA²⁰⁰, regulamentado no âmbito do *Parquet* federal pela Instrução de Serviço PGR nº 11, de 8 de junho de 2021, que viabiliza o recebimento e o processamento de dados decorrentes do levantamento dos sigilos financeiros mediante ordem judicial, de forma padronizada e segura, via *internet*. O referido instrumento é disponibilizado a outros órgãos públicos, por meio de acordo de cooperação técnica.

Sem prejuízo da utilização das referidas ferramentas, o Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) prevê, nos artigos 139, IV, 297 e 536, § 1º²⁰¹, o princípio da atipicidade das medidas executivas, com fundamento no qual o juiz deve determinar as medidas adequadas para o cumprimento da ordem judicial, de forma a garantir a sua efetividade.

Proposta a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.941 em face dos referidos artigos, com pedido de declaração de inconstitucionalidade, sem redução de texto, para afastar em qualquer hipótese a possibilidade de imposição judicial de medidas coercitivas, indutivas ou sub-rogatórias consistentes em suspensão do direito de dirigir, apreensão de passaporte e proibição de participação em concursos públicos ou em licitações, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela constitucionalidade das providências sob o fundamento de que não violam a

¹⁹⁹ Atualmente, os bancos de dados disponíveis são: Receita Federal do Brasil – RFB, Tribunal Superior Eleitoral – TSE, Controladoria-Geral da União – CGU, Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, Tribunal Marítimo e Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Há, ainda, a previsão de integração dos bancos de dados constantes do SISBAJUD e do INFOJUD, em módulo sigiloso.

²⁰⁰ Para mais informações, consultar <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sppea/sistemas/simba-1>. Acesso em: 9 jan. 2024.

²⁰¹ Artigo 139, CPC. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: (...) IV - determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária.

Artigo 297, CPC. O juiz poderá determinar as medidas que considerar adequadas para efetivação da tutela provisória.

Art. 536, CPC. No cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, o juiz poderá, de ofício ou a requerimento, para a efetivação da tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente, determinar as medidas necessárias à satisfação do exequente.

§ 1º Para atender ao disposto no *caput*, o juiz poderá determinar, entre outras medidas, a imposição de multa, a busca e apreensão, a remoção de pessoas e coisas, o desfazimento de obras e o impedimento de atividade nociva, podendo, caso necessário, requisitar o auxílio de força policial.

proporcionalidade e seu escopo é tutelar as garantias constitucionais de acesso à justiça e de efetividade e razoável duração do processo.²⁰²

Com base no referido princípio, o magistrado pode, portanto, determinar a suspensão da Carteira Nacional de Habilitação – CNH ou a apreensão do passaporte do executado²⁰³, a impossibilidade de participação em concursos públicos ou licitações, a suspensão de cartão de crédito, entre outras providências, desde que esgotados os meios tradicionais para a satisfação do crédito e demonstrada a existência de patrimônio penhorável.

O processo de recuperação de ativos é, como visto, complexo e encontra diversos obstáculos, tais como o período necessário para a apuração e reunião dos elementos probatórios do responsável e do dano efetivamente causado, o congestionamento e morosidade do Poder Judiciário e a ocultação patrimonial cada vez mais sofisticada, circunstâncias que devem ser enfrentadas de forma estratégica

²⁰² AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OS ARTIGOS 139, IV; 380, PARÁGRAFO ÚNICO; 400, PARÁGRAFO ÚNICO; 403, PARÁGRAFO ÚNICO; 536, CAPUT E §1º E 773, TODOS DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. MEDIDAS COERCITIVAS, INDUTIVAS OU SUB-ROGATÓRIAS. ATIPICIDADE DOS MEIOS EXECUTIVOS. PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, SEM REDUÇÃO DE TEXTO, PARA AFASTAR, EM QUALQUER HIPÓTESE, A POSSIBILIDADE DE IMPOSIÇÃO JUDICIAL DE MEDIDAS COERCITIVAS, INDUTIVAS OU SUB-ROGATÓRIAS CONSISTENTES EM SUSPENSÃO DO DIREITO DE DIRIGIR, APREENSÃO DE PASSAPORTE E PROIBIÇÃO DE PARTICIPAÇÃO EM CONCURSOS PÚBLICOS OU EM LICITAÇÕES. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À PROPORCIONALIDADE. MEDIDAS QUE VISAM A TUTELAR AS GARANTIAS DE ACESSO À JUSTIÇA E DE EFETIVIDADE E RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO ABSTRATA E APRIORÍSTICA DA DIGNIDADE DO DEVEDOR. AÇÃO CONHECIDA E JULGADA IMPROCEDENTE. (ADI 5941, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 09-02-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-04-2023 PUBLIC 28-04-2023)

²⁰³ AGRAVO INTERNO. HABEAS CORPUS. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. MEDIDAS EXECUTIVAS ATÍPICAS. CONSTITUCIONALIDADE. ADI N. 5.941/DF. SUSPENSÃO DA CNH. NÃO CONHECIMENTO. APREENSÃO DO PASSAPORTE. PRÉVIO ESGOTAMENTO DOS MEIOS TRADICIONAIS PARA SATISFAÇÃO DO CRÉDITO. ILEGALIDADE. NÃO OCORRÊNCIA. 1. Nos termos da jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça, a suspensão da Carteira Nacional de Habilitação não configura, por si só, ofensa direta e imediata à liberdade de locomoção do paciente, razão pela qual não pode ser impugnada por habeas corpus. 2. O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADI nº 5.941/DF, considerou constitucional a adoção de medidas executivas atípicas para se buscar a satisfação de crédito. 3. "A jurisprudência desta Corte Superior reputa, em tese, lícita e possível a adoção de medidas executivas indiretas, inclusive a apreensão de passaporte, desde que, exauridos previamente os meios típicos de satisfação do crédito exequendo, bem como que a medida se afigure adequada, necessária e razoável para efetivar a tutela do direito do credor em face de devedor que, demonstrando possuir patrimônio apto a saldar o débito em cobrança, intente frustrar injustificadamente o processo executivo" (AgInt no RHC 128.327/SP, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, TERCEIRA TURMA, DJe 15/4/2021)". 4. Na hipótese, as instâncias de origem se preocuparam em esgotar os meios executivos ordinários para tentar satisfazer o crédito, tendo lançado mão de via atípica como "*ultima ratio*", a qual, diante das circunstâncias, se mostra razoável e proporcional para o caso de inadimplemento de verbas de natureza alimentar. 5. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no HC n. 711.185/SP, relatora Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 24/4/2023, DJe de 27/4/2023.)

com vistas ao aprimoramento da atuação institucional dos órgãos responsáveis pela cobrança.

4 A RECUPERAÇÃO DE ATIVOS PELA PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO – PGU / ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO – AGU

Após a exposição dos fundamentos e do processo geral de recuperação de ativos públicos, busca-se, no presente capítulo, apresentar a atuação da Procuradoria-Geral da União – PGU, órgão da Advocacia-Geral da União – AGU, por meio da Procuradoria Nacional da União de Patrimônio Público e Probidade – PNPRO, discorrendo sobre a regulamentação normativa e sua evolução, a organização e operação atuais, os dados estatísticos dos relatórios elaborados anualmente e as conseqüentes reflexões sobre a ação institucional, com propostas de aprimoramento.

O exame da atuação da Procuradoria-Geral da União – PGU tem por escopo apresentar a experiência concreta do referido órgão no âmbito federal como premissa para a sistematização da recuperação de ativos decorrentes de dano ao erário pelos demais entes da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, tendo em conta a correlação de órgãos e competências, os instrumentos jurídicos comuns e o enfrentamento de dificuldades jurídicas, técnicas e operacionais compartilhadas.

4.1 REGULAMENTAÇÃO NORMATIVA DA ATUAÇÃO PROATIVA DA PROCURADORIA-GERAL DA UNIÃO – PGU

A atuação proativa da Procuradoria-Geral da União – PGU, órgão da Advocacia-Geral da União – AGU, na qual se inclui a recuperação de ativos, foi inicialmente prevista pela Portaria PGU nº 15, de 25 de setembro de 2008, que criou os Grupos Permanentes de Atuação Pró-Ativa.

A referida portaria constituiu o primeiro passo para a especialização da atuação proativa da Procuradoria-Geral da União – PGU, reconhecendo a sua complexidade e distinção em relação à defesa da União nos processos em que o ente político é demandado no polo passivo.

No entanto, as hipóteses jurídicas elencadas para a denominada atuação proativa foram tímidas e restritas, limitando-se às seguintes situações: i) propositura e acompanhamento de ações civis públicas, ações de improbidade administrativa,

ações de ressarcimento ao erário decorrentes de atos de improbidade ou cuja recomposição seja superior a um milhão de reais, independentemente da natureza, e execução de julgados do Tribunal de Contas da União; ii) intervenção no polo ativo, se for o caso, em ações civis públicas, ações de improbidade administrativa e ações populares; e iii) atuação no âmbito extrajudicial com a instauração e acompanhamento de procedimento administrativo prévio tendente à coleta de documentos e informações indispensáveis à atuação judicial prevista.

Em 15 de dezembro de 2009, foi publicada a Portaria PGU nº 12, contendo o propósito e os princípios do Grupo Permanente de Atuação Proativa constituído no âmbito da Procuradoria-Geral da União pela Portaria PGU nº 15/2008, designando como propósito o combate a toda forma de corrupção e a defesa do patrimônio público, de modo a fomentar a honestidade e a ética na sociedade. Por sua vez, os princípios declarados foram a uniformidade, articulação intra e interinstitucional, comprometimento, transparência, eficiência e efetividade, excelência na atuação, interação com a sociedade, desconcentração, especialização, exclusividade, proatividade e atuação responsável.

Apesar da criação e regulamentação dos Grupos Permanentes de Atuação Proativa, não foram estabelecidas, tampouco consolidadas, as normas aplicáveis à referida matéria, carecendo de regulamentação específica, padronização e atuação coordenada.

Tais lacunas foram preenchidas com o decurso do tempo de forma esparsa, como a Portaria PGU nº 2, de 2 de abril de 2014, que regulamentou a celebração de acordos com base na Lei nº 9.494/1997, com o objetivo de suspender ou terminar processos administrativos e ações judiciais, ou ainda, prevenir a sua propositura, relativamente a créditos da União.

Destaca-se, nesse período, o advento da Portaria AGU nº 377, de 25 de agosto de 2011, que regulamentou o artigo 1º-A da Lei nº 9.469/1997, autorizando os órgãos da Procuradoria-Geral da União – PGU a não proporem ações, não interponem recursos e desistirem das ações e respectivos recursos em trâmite, quando o valor total atualizado de créditos da União relativos a um mesmo devedor seja igual ou inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais). No caso de créditos originados de multas decorrentes do exercício de poder de polícia pelos órgãos da União ou originados de multas aplicadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU, a aludida alçada é de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

No ano de 2019, foi publicada a Portaria PGU nº 10, de 16 de maio de 2019, que reestruturou o Grupo Permanente de Atuação Proativa da Procuradoria-Geral da União – PGU, criando os Grupos Regionais de Atuação Proativa – GRAPs, no âmbito das Procuradorias-Regionais da União – PRUs, compostos por 2 equipes, o GRAP – Defesa da Probidade e o GRAP – Recuperação de Ativos. No entanto, novamente, as normas aplicáveis à denominada atuação proativa não foram consolidadas.

Em 2021, houve a primeira publicação com o objetivo de consolidar a atuação proativa da Procuradoria-Geral da União – PGU, estabelecendo as normas e procedimentos relativos à matéria, por meio da Portaria Normativa PGU nº 1, de 1º de fevereiro de 2021. A atuação proativa passou a ser dividida materialmente em 3 matérias, correspondentes às respectivas Coordenações de Recuperação de Ativos – CORAT, de Defesa da Probidade – COREPRO e de Patrimônio e Meio Ambiente – COREPAM.

Finalmente, em 2022, a recuperação de ativos pela Procuradoria-Geral da União – PGU foi atualizada pela Portaria Normativa PGU nº 12, de 1º de junho de 2022²⁰⁴, que regulamenta a Atuação Proativa do órgão, cujas finalidades precípua são o combate a toda forma de corrupção, a defesa do patrimônio público e do meio ambiente, a recuperação de recursos para o erário e o fortalecimento de uma cultura de ética e honestidade na sociedade brasileira (artigo 2º).

O ato normativo em questão tratou das matérias atinentes à atuação proativa, dispondo sobre as finalidades, princípios e órgãos, a gestão de procedimentos extrajudiciais, o recolhimento de créditos da União, as diligências para a localização de bens e ativos, a celebração de acordos extrajudiciais ou judiciais, as medidas extrajudiciais de cobrança, a cobrança de créditos eleitorais, a atuação penal e quanto aos bens perdidos em favor da União no processo penal, entre outras matérias.

Nos termos de seu artigo 182, a aludida portaria normativa será submetida a um ciclo anual de revisão e atualização pelo órgão responsável da Procuradoria-Geral da União – PGU, entre os meses de setembro a novembro, podendo resultar na alteração do ato, em consonância com a necessidade de constante

²⁰⁴ A publicação foi feita, originariamente, como Portaria Normativa PGU nº 3, de 1º de junho de 2022, posteriormente renumerada para Portaria Normativa PGU nº 12, de 2 de junho de 2022. Texto disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-pgu-3-de-1-de-junho-de-2022-404890371>. Acesso em: 10 jan. 2024.

aprimoramento da atuação proativa, notadamente, para os fins ora analisados, da recuperação de ativos.

A “codificação” da atuação proativa pela Procuradoria-Geral da União – PGU foi um importante marco no amadurecimento institucional de desempenho especializado da função institucional de planejamento, coordenação, supervisionamento e execução das atividades administrativas, extrajudiciais e judiciais relativas à representação e à defesa judicial da União em matéria de recuperação de ativos, probidade, patrimônio e meio ambiente.

Vislumbra-se, assim, a relevância da consolidação das normas relativas à recuperação de créditos pelos entes políticos em caso de atos ilícitos contra a Administração Pública, permitindo a especialização da atuação, o debate e a constante evolução do regramento aplicável e o aperfeiçoamento da atuação prática.

O impacto do aprimoramento normativo será apresentado por meio da análise dos relatórios anuais de atuação proativa da Procuradoria Nacional da União de Patrimônio Público e Probidade – PNPRO, demonstrando a relevância da atuação especializada e coordenada para a efetividade da recuperação de ativos.

4.2 COMPETÊNCIAS DA PROCURADORIA NACIONAL DA UNIÃO DE PATRIMÔNIO PÚBLICO E PROBIDADE – PNPRO

Por meio do Decreto nº 11.328, de 1º de janeiro de 2023²⁰⁵, foi aprovada a Estrutura Regimental da Advocacia-Geral da União – AGU, com a previsão, no âmbito da Procuradoria-Geral da União – PGU, da Procuradoria Nacional da União de Patrimônio Público e Probidade – PNPRO²⁰⁶.

Nos termos do artigo 49 do referido decreto, compete à PNPRO: i) planejar, coordenar e supervisionar as atividades relativas à representação e à defesa judicial da União em matéria de patrimônio, de meio ambiente, de probidade e de recuperação de ativos; ii) exercer a representação e a defesa judicial da União nas causas de atribuição da Advocacia-Geral da União junto ao Superior Tribunal de Justiça, ao Tribunal Superior Eleitoral, ao Superior Tribunal Militar e à Turma Nacional de Uniformização de jurisprudência dos Juizados Especiais Federais nas

²⁰⁵ BRASIL. Decreto nº 11.328, de 1º de janeiro de 2023. Brasília, DF, Presidência da República, 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11328.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

²⁰⁶ Antes da edição do Decreto nº 11.328, de 1º de janeiro de 2023, o referido órgão era denominado Departamento de Patrimônio Público e Probidade – DPP.

demandas relacionadas ao patrimônio da União, ao meio ambiente, à defesa da probidade e à recuperação de ativos; e iii) atuar em procedimentos e negociações para solução consensual das referidas matérias.

O referido órgão é composto pelo Procurador Nacional da União de Patrimônio Público e Probidade e por 3 coordenações temáticas organizadas para o exercício especializado das atribuições de planejamento, coordenação e supervisionamento das atividades relativas à representação e à defesa judicial da União em matéria de patrimônio, meio ambiente, probidade e recuperação de ativos, denominadas: i) Coordenação-Geral de Recuperação de Ativos – CGRAT; ii) Coordenação-Geral de Defesa da Probidade – CGPRO; e iii) Coordenação-Geral de Patrimônio e Meio Ambiente – CGPAM.

A Coordenação-Geral de Recuperação de Ativos – CGRAT é responsável por planejar, coordenar e supervisionar as atividades pertinentes à representação e à defesa judicial da União quanto à recuperação de créditos não tributários da União, não vinculados diretamente a atos de corrupção e que não sejam passíveis de inscrição em dívida ativa da União – DAU, e em relação a precatórios e requisições de pequeno valor, excepcionadas as competências específicas da Procuradoria Nacional da União de Trabalho e Emprego – PNUTE.

Inserire-se na referida competência, ainda, a orientação e representação da União nos processos perante o Superior Tribunal de Justiça relativos à cobrança de créditos, inclusive os constituídos pelo Tribunal de Contas da União – TCU, e no exame das respectivas propostas de acordo, salvo no caso de processos de competência da Justiça do Trabalho.

Por sua vez, a atribuição da Coordenação-Geral de Defesa da Probidade – CGPRO consiste no planejamento, coordenação e supervisionamento da representação e defesa judicial da União em matéria de probidade administrativa, por meio de instrumentos judiciais, tais como ações de improbidade e respectivas medidas cautelares e de urgência, ou por instrumentos extrajudiciais, a exemplo dos acordos de leniência previstos na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Sua atuação circunscreve-se, diretamente e de forma especializada, na representação judicial da União em relação ao combate à corrupção, com auxílio na prevenção e promoção da recuperação de ativos desviados e malversados em casos de prática de crime, improbidade administrativa, infrações à Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e outros ilícitos e irregularidades, incluindo a

representação do ente político federal nos processos perante o Superior Tribunal de Justiça relacionados às referidas matérias.

Considerando o escopo do presente estudo, será analisada a atuação da Coordenação-Geral de Recuperação de Ativos – CGRAT e da Coordenação-Geral de Defesa da Probidade – CGPRO, diretamente relacionadas à recuperação de ativos pela União. Vale ressaltar, no entanto, que a Coordenação-Geral de Patrimônio e Meio Ambiente – CGPAM também atua de forma reflexa na cobrança de valores e na recomposição do patrimônio público, a exemplo das ações de cunho possessório, de desapropriação e de ressarcimento em razão de usurpação mineral.²⁰⁷

Dessa forma, em matéria de recuperação de ativos, a Coordenação-Geral de Recuperação de Ativos – CGRAT e a Coordenação-Geral de Defesa da Probidade – CGPRO atuam em conjunto para a efetiva recomposição do patrimônio público. Enquanto a CGRAT busca, diretamente, a cobrança dos valores devidos à União, a CGPRO atua nas questões relacionadas à probidade administrativa e ao combate à corrupção, com reflexos na recuperação de ativos desviados em razão da prática de atividades ilícitas.

4.3 RELATÓRIOS ANUAIS DE ATUAÇÃO PROATIVA DA PNPRO: AÇÕES E EXECUÇÕES AJUIZADAS, ARQUIVAMENTOS, BLOQUEIOS JUDICIAIS E ARRECADAÇÃO DE VALORES AOS COFRES PÚBLICOS

A denominada atuação proativa da Procuradoria-Geral da União – PGU, de competência da Procuradoria Nacional da União de Patrimônio Público e Probidade – PNPRO, é monitorada por meio de relatórios anuais, nos quais são coletados dados sobre o desempenho na gestão de procedimentos extrajudiciais, no ajuizamento de demandas e na efetiva recuperação de valores.

²⁰⁷ Para fins de referência, a Coordenação-Geral de Patrimônio e Meio Ambiente – CGPAM é responsável por planejar, coordenar e supervisionar a atuação alusiva à representação e defesa judicial da União em questões de patrimônio público e meio ambiente, inclusive o patrimônio imobiliário da União, tais como praias, rios federais, imóveis funcionais, imóveis destinados aos órgãos públicos, minérios do subsolo, entre outros. Em matéria de meio ambiente, compete à Coordenação a defesa da qualidade ambiental dos bens da União e a defesa do direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Há, ainda, a incumbência de representação do ente político federal nos processos perante o Superior Tribunal de Justiça nas demandas atinentes a posse, patrimônio imobiliário e mobiliário, histórico, artístico, cultural e paisagístico, terras indígenas, remanescentes de quilombos e patrimônio a ser incorporado, meio ambiente, patrimônio genético, conhecimento tradicional associado e biossegurança.

Trata-se de importante acompanhamento estatístico, que auxilia na mensuração da atuação proativa, no tratamento das deficiências e na avaliação do sucesso de determinadas medidas, além de fornecer dados para traçar as futuras estratégias de atuação. Pressupondo a necessária aferição de resultados, a elaboração de relatórios de monitoramento configura paradigma essencial a ser replicado na recuperação de ativos pelos entes da União, Distrito Federal, Estados e Municípios.

Os dados compilados nos relatórios anuais de atuação proativa correspondem ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro do ano analisado e se referem, principalmente, a ações e execuções ajuizadas, acordos realizados, bloqueios e penhoras de bens e valores, arquivamentos de processos, promoção de cumprimento de sentenças eleitorais e recuperação de valores.

Consoante o relatório anual de 2020²⁰⁸, ao longo do ano foram ajuizadas 2.173 ações e execuções, pleiteando o ressarcimento do valor de R\$ 3.887.159.317,94 (três bilhões e oitocentos e oitenta e sete milhões e cento e cinquenta e nove mil e trezentos e dezessete reais e noventa e quatro centavos). O instrumento judicial mais utilizado foi a execução de acórdãos do Tribunal de Contas da União – TCU, com 1.785 dos processos propostos, isto é, 82,14% do total, por meio da qual foi executado o valor de R\$ 652.779.282,53 (seiscentos e cinquenta e dois milhões e setecentos e setenta e nove mil e duzentos e oitenta e dois reais e cinquenta e três centavos), equivalente a 16,79%.

Considerando o valor pleiteado, as ações de improbidade administrativa representaram o maior impacto financeiro, visto que foram promovidas 52 ações no período, pleiteando a aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.429/92 e o valor de R\$ 2.885.196.607,57 (dois bilhões e oitocentos e oitenta e cinco milhões e cento e noventa e seis mil e seiscentos e sete reais e cinquenta e sete centavos), equivalente a 74,22% do total.

Foram ajuizadas, ainda, 200 ações de ressarcimento em geral e 22 ações civis públicas, representando, respectivamente, 9,2% e 1,01% do total de demandas judicializadas. Dada a sua especificidade, os cumprimentos de sentenças eleitorais foram acompanhados em separado, totalizando 748 procedimentos, no valor de R\$

²⁰⁸ AGU. Relatório Anual de Atuação Proativa – 2020.

18.483.643,50 (dezoito milhões e quatrocentos e oitenta e três mil e seiscentos e quarenta e três reais e cinquenta centavos).

Em relação à autocomposição promovida pela PNPRO no ano de 2020, foram celebrados 474 acordos, no valor de R\$ 48.244.906,22 (quarenta e oito milhões e duzentos e quarenta e quatro mil e novecentos e seis reais e vinte e dois centavos). Do total, 352 (74,26%) acordos foram realizados judicialmente, enquanto 122 (25,74%) das avenças foram concluídas extrajudicialmente, na via administrativa.

No período, foram efetivados 51 bloqueios, correspondendo à soma de R\$ 358.898.046,67 (trezentos e cinquenta e oito milhões, oitocentos e noventa e oito mil e quarenta e seis reais e sessenta e sete centavos). Realizou-se, ainda, 41 penhoras, no valor de R\$ 14.946.728,20 (quatorze milhões e novecentos e quarenta e seis mil e setecentos e vinte e oito reais e vinte centavos).

Foram arquivados 1.458 expedientes, entre processos administrativos e judiciais, destacando-se o arquivamento de 29,91% dos feitos em razão da alçada definida para fins de racionalização da cobrança, à época regida pela Portaria AGU nº 377/2011²⁰⁹, que autorizava a não propositura de ações, a não interposição de recursos e a desistência de ações e respectivos recursos quando o valor total atualizado de créditos da União relativos a um mesmo devedor for igual ou inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para os créditos em geral e a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para os créditos originados de multas decorrentes do exercício de poder de polícia pelos órgãos da União ou de multas aplicadas pelo Tribunal de Contas da União.

Em 2020, as diversas atuações do grupo proativo resultaram na efetiva arrecadação de R\$ 1.152.666.709,74 (um bilhão e cento e cinquenta e dois milhões e seiscentos e sessenta e seis mil e setecentos e nove reais e setenta e quatro

²⁰⁹ Em 2023, a Portaria AGU nº 377/2011 foi revogada pela Portaria Normativa AGU nº 90, de 8 de maio de 2023, que regulamentou o artigo 1º-A da Lei nº 9.469/1997, ampliando o valor da alçada para R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) em relação aos créditos em geral e R\$ 10.000,00 (dez mil reais) referente aos créditos decorrentes de multas aplicadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU, além de prever critérios e procedimentos para a racionalização e seletividade da cobrança de créditos.

centavos)²¹⁰, a maior já verificada até aquele momento, representando um aumento de 107,7% em relação ao ano de 2019²¹¹.

No ano de 2021, o respectivo relatório anual²¹² indica o ajuizamento de 2.955 ações e execuções propostas, no valor de R\$ 2.592.574.586,14 (dois bilhões e quinhentos e noventa e dois milhões e quinhentos e setenta e quatro mil e quinhentos e oitenta e seis reais e quatorze centavos). O principal tipo de ação ajuizada foi, novamente, a execução de decisões do Tribunal de Contas da União – TCU, no montante de 2.323 (78,61%) e no valor de R\$ 959.458.734,16 (novecentos e cinquenta e nove milhões e quatrocentos e cinquenta e oito mil e setecentos e trinta e quatro reais e dezesseis centavos), equivalente a 37,01% do total.

Houve a celebração de 1.047 acordos no período, totalizando o valor de R\$ 461.425.674,92 (quatrocentos e sessenta e um milhões e quatrocentos e vinte e cinco mil e seiscentos e setenta e quatro reais e noventa e dois centavos), dos quais 712 (68%) foram realizados na via judicial e 333 (32%) foram formalizados administrativamente.

Em relação às constrições lançadas, foram efetivados 189 bloqueios/penhoras, correspondendo ao valor de R\$ 662.058.373,45 (seiscentos e sessenta e dois milhões e cinquenta e oito mil e trezentos e setenta e três reais e quarenta e cinco centavos).

A referida atuação resultou, ainda, no arquivamento de 6.802 expedientes, destacando-se, novamente, o arquivamento em razão da alçada definida para fins de seletividade da cobrança pela Portaria AGU nº 377/2011, correspondente a 5.029 dos feitos arquivados, em contraste aos 521 arquivamentos em razão do adimplemento do direito da União.

A arrecadação total em todas as frentes da atuação proativa resultou, em 2021, no valor de R\$ 1.317.945.294,01 (um bilhão e trezentos e dezessete milhões e novecentos e quarenta e cinco mil e duzentos e noventa e quatro reais e um centavo), batendo novo recorde de recuperação de ativos pela Procuradoria-Geral da União – PGU. Ademais, considerando os acordos de leniência firmados em

²¹⁰ Vale ressaltar a existência de recolhimentos extraordinários que contaram com a intervenção da atuação proativa da Procuradoria-Geral da União – PGU, como os ressarcimentos decorrentes do desastre de Brumadinho/MG (R\$ 12.645.454,88) e à atuação conjunta entre órgãos federais na Operação Lava-Jato no Rio de Janeiro (R\$ 459.593,650,23).

²¹¹ Conforme noticiado pelo Governo Federal em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/atuacao-proativa-de-orgao-da-agu-garante-r-1-1-bilhao-aos-cofres-publicos-em-2020>. Acesso em: 10 jan. 2024.

²¹² AGU. Relatório Anual de Atuação Proativa – 2021.

conjunto pela Advocacia-Geral da União – AGU e pela Controladoria-Geral da União – CGU com as sociedades empresárias envolvidas em ilícitos praticados contra a Administração Pública, houve a recuperação de aproximadamente R\$ 2,5 bilhões aos cofres públicos.²¹³

Já no ano de 2022, o relatório anual de atuação proativa²¹⁴ registrou 3.117 ajuizamentos, por meio dos quais foi postulado o ressarcimento do valor de R\$ 1.883.292.832,54 (um bilhão e oitocentos e oitenta e três milhões e duzentos e noventa e dois mil e oitocentos e trinta e dois reais e cinquenta e quatro centavos). Na linha dos anos anteriores, o instrumento judicial mais utilizado foi a execução de acórdãos do Tribunal de Contas da União – TCU, alcançando o número de 2.481 execuções, equivalente a 79,60% do total, e o impacto financeiro de R\$ 1.284.487.360,25 (um bilhão e duzentos e oitenta e quatro milhões e quatrocentos e oitenta e sete mil e trezentos e sessenta reais e vinte e cinco centavos), representativo de 68,20% do montante pleiteado.

Houve a celebração de 1.454 acordos, no importe de R\$ 294.023.067,64 (duzentos e noventa e quatro milhões e vinte e três mil e sessenta e sete reais e sessenta e quatro centavos), dos quais 1.080 (74%) foram realizados após a judicialização e 374 (26%) foram concluídos na fase extrajudicial.

Em relação aos bloqueios/penhoras realizadas, foram lançadas 21 constrições, correspondendo ao valor de R\$ 11.212.517,88 (onze milhões e duzentos e doze mil e quinhentos e dezessete reais e oitenta e oito centavos).

Os arquivamentos, em considerável aumento, alcançaram o montante de 9.229, destacando-se mais uma vez a finalização do procedimento em razão da alçada definida para fins de racionalização e seletividade da cobrança, com base na Portaria AGU nº 377/2011, no total de 7.068.

Considerando toda a atuação do grupo proativo em 2022, houve a recuperação de R\$ 1.489.889.469,53 (um bilhão e quatrocentos e oitenta e nove milhões e oitocentos e oitenta e nove mil e quatrocentos e sessenta e nove reais e cinquenta e três centavos).

Vale destacar, ainda, que a atuação proativa da Procuradoria-Geral da União – PGU foi responsável por recuperar, no 1º semestre de 2023, o valor de R\$ 1,3

²¹³ Conforme noticiado pelo Governo Federal em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-viabiliza-recuperacao-de-r-2-5-bilhoes-a-uniao>. Acesso em: 16 out. 2023.

²¹⁴ AGU. Relatório Anual de Atuação Proativa – 2022. Acesso em: 10 jan. 2024.

bilhão aos cofres públicos, quantia que se aproxima do montante arrecadado durante todo o ano de 2022.²¹⁵

Como visto, os referidos relatórios demonstram um progressivo incremento na recuperação de ativos, que coincide com o aprimoramento institucional e a evolução da atuação proativa, que desde 2021 foi consolidada na Portaria Normativa PGU nº 1, de 2 de fevereiro de 2021, responsável por reunir as normas aplicáveis à matéria.

É notável, outrossim, o aumento do número dos arquivamentos de processos administrativos e judiciais – acompanhado do incremento dos valores efetivamente recuperados – em função do valor definido para fins de dispensa da cobrança em razão da racionalização da atuação, na medida em que créditos inferiores a determinada quantia não justificam o acionamento do Poder Judiciário para a exigência do valor, sem prejuízo da adoção de medidas extrajudiciais como a inscrição no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN e o protesto.

Os dados colhidos refletem, portanto, a relevância do desenvolvimento da recuperação de ativos, mediante o fortalecimento da carreira e do conhecimento técnico-jurídico necessário, a organização estratégica de diretrizes e a padronização dos atos e procedimentos, parâmetros passíveis de replicação nos demais entes da União, Distrito Federal, Estados e Municípios para uma atuação cada vez mais eficiente.

4.4 REFLEXÕES SOBRE A ATUAÇÃO INSTITUCIONAL DA PNPRO: FATORES PARA UMA RECUPERAÇÃO DE ATIVOS MAIS EFICIENTE

Apresentada a atuação proativa da Procuradoria-Geral da União – PGU, órgão da Advocacia-Geral da União – AGU, por meio da Procuradoria Nacional da União de Patrimônio Público e Probidade – PNPRO, na recuperação de ativos em casos de atos lesivos à Administração Pública, constata-se a relevância da matéria e a necessidade do progressivo desenvolvimento da estrutura institucional para o aperfeiçoamento da atividade realizada.

Os dados compilados nos relatórios anuais elaborados pela Procuradoria Nacional da União de Patrimônio Público e Probidade – PNPRO refletem o

²¹⁵ Conforme noticiado pelo Governo Federal em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/orgao-da-agu-recupera-r-1-3-bilhao-para-os-cofres-publicos-no-primeiro-semester-de-2023>. Acesso em: 10 jan. 2024.

desenvolvimento da atuação proativa, propiciando uma recuperação de ativos cada vez mais articulada e eficiente. Demonstram, outrossim, a existência de espaços para a evolução e o aperfeiçoamento das estratégias empreendidas.

O avanço institucional na seara da proteção ao patrimônio público e ressarcimento ao erário depende de medidas que promovam a especialização da atuação, a racionalização e seletividade da cobrança, a ampliação dos bancos de pesquisas, a gestão e processamento dos dados coletados, a gestão estratégica de devedores e a capacitação do corpo técnico responsável pela cobrança (membros e servidores).

A criação de um órgão ou setor do ente político especializado na recuperação de ativos não fiscais é uma importante medida estratégica, pois permite o aprofundamento dos conhecimentos teórico e prático, imprescindível para o enfrentamento da progressiva complexidade da matéria. Efetivamente, a malversação de verbas públicas e a ocultação do patrimônio estão cada vez mais sofisticadas, o que impõe o refinamento da resposta estatal.

A especialização proposta vai ao encontro da criação de microssistemas jurídicos de temas específicos, como o da tutela coletiva e o da proteção ao consumidor e ao meio ambiente, propiciando uma maior operabilidade jurídica dos institutos²¹⁶ e o aprimoramento prático de sua utilização.

Do mesmo modo, a racionalização da cobrança representa uma forma de gerir o volume de processos administrativos e judiciais em trâmite e a serem deflagrados, evitando o ajuizamento de medidas inefetivas e a prática de atos processuais meramente protelatórios.

No tocante à Advocacia-Geral da União – AGU, a Portaria Normativa AGU nº 90, de 8 de maio de 2023²¹⁷, configura significativo aprimoramento da cobrança estratégica. Ao regulamentar os artigos 1º-A da Lei nº 9.469/1997 e 19-D da Lei nº 10.522/2002, o ato normativo autoriza, no âmbito da cobrança e recuperação de

²¹⁶ AFFONSO, Flávia Martins; RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. Acordos com a Administração Pública à luz da Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020. *In*: Recuperação de ativos no Brasil e no exterior: métodos consensuais, criptoativos, *smart contract* e outros temas contemporâneos. BACAL, Eduardo Braga (coord.); HARTMANN, Guilherme Kronenberg (coord.); RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. (coord.). 1ª ed. Rio de Janeiro: GZ, 2022, p. 69-70.

²¹⁷ A Portaria Normativa AGU nº 90/2023 revogou a Portaria AGU nº 377/2011, que regulamentava o artigo 1º-A da Lei nº 9.469/1997 e dispunha sobre a racionalização da cobrança, estabelecendo a alçada de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para os créditos em geral e de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para os créditos originados de multas decorrentes do exercício de poder de polícia pelos órgãos da União ou de multas aplicadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU.

créditos da União, das autarquias e fundações públicas federais, medidas de seletividade de cobrança, quais sejam: i) ajuizamento seletivo de ações; ii) a dispensa ou a prática de atos processuais; iii) a dispensa de inscrição em dívida ativa pela Procuradoria-Geral Federal – PGF; e iv) o acompanhamento dos processos suspensos e arquivados e a adoção de providências em processos prescritos.

O ajuizamento seletivo das ações de cobrança para a recuperação de créditos da União, das autarquias e das fundações públicas federais, está pautado na existência de informações sobre bens, direitos ou atividade econômica do devedor ou corresponsável, desde que sejam úteis à satisfação integral ou parcial do débito, considerando-se não úteis a atividade econômica inexpressiva, o bem ou direito de difícil alienação, de duvidosa liquidez, sem valor comercial ou de valor irrisório (artigo 3º, *caput* e § 1º, da Portaria Normativa AGU nº 90/2023).

Consoante o disposto no § 2º do artigo 3º do referido ato normativo, o ajuizamento seletivo não se aplica aos créditos: i) decorrentes da conversão de penas restritivas de direitos, prevista no artigo 45, § 1º, do Código penal; ii) cujos devedores sejam pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado submetidas ao regime jurídico das pessoas de direito público; iii) cuja soma do valor total devido pelo devedor ou corresponsável à União ou às autarquias e fundações públicas federais seja superior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais); e iv) cujo valor da ação, isoladamente considerado, seja superior a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais).

O artigo 4º da portaria normativa prevê, ainda, outras situações em que está autorizado o não ajuizamento de ações judiciais para a cobrança dos créditos quando: i) o valor atualizado dos créditos da União relativo a um mesmo devedor, cobrados pela Procuradoria-Geral da União – PGU, for igual ou inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais); ii) o valor total atualizado dos créditos inscritos em dívida ativa, exigíveis e pendentes de ajuizamento, de autarquia ou fundação pública federal credora, cobrados pela Procuradoria-Geral Federal, consolidados e devidos por um mesmo devedor, for igual ou inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais); ou iii) o valor atualizado do crédito for igual ou inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), no caso de créditos decorrentes de multas aplicadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU.

Vale ressaltar que a ausência de judicialização da cobrança não significa a renúncia ao crédito, ficando condicionada à adoção de medida(s) extrajudicial(ais) (artigo 3º, § 4º). Ademais, conforme os dados dos relatórios anuais de atuação proativa, o aumento no arquivamento de processos administrativos e judiciais não impactou negativamente na efetiva recuperação de ativos, mas auxiliou no incremento do ressarcimento ao erário.

Há, portanto, um movimento no sentido da racionalização da cobrança de créditos da União cobrados pela Procuradoria-Geral da União – PGU, visando aprimorar a atuação e tornar mais efetiva a recuperação de ativos, com o direcionamento da força institucional para as situações em que há débito relevante a ser perseguido e se vislumbra a possibilidade de existência de bens e valores de propriedade do devedor.

Compulsando as estatísticas dos relatórios anuais de 2020, 2021 e 2022, apresentados no tópico anterior, constata-se que o número de arquivamentos aumentou de 1.458 para 9.229, montante do qual 7.069 processos administrativos e judiciais foram arquivados em razão da alçada prevista na Portaria AGU nº 377/2011, vigente à época da análise. Todavia, a despeito da larga ampliação dos arquivamentos, a arrecadação total aumentou de R\$ 1.152.666.709,74 (um bilhão e cento e cinquenta e dois milhões e seiscentos e sessenta e seis mil e setecentos e nove reais e setenta e quatro centavos) para R\$ 1.489.889,469,53 (um bilhão e quatrocentos e oitenta e nove milhões e oitocentos e oitenta e nove mil e quatrocentos e sessenta e nove reais e cinquenta e três centavos).

Dessa forma, é razoável esperar que com o advento da Portaria Normativa AGU nº 90, de 8 de maio de 2023, o número de arquivamentos aumente ainda mais, haja vista a ampliação dos valores de alçada para R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) em relação aos créditos em geral e R\$ 10.000,00 (dez mil reais) quanto aos créditos decorrentes de multas aplicadas pelo Tribunal de Contas da União – TCU.

A seletividade da cobrança, baseada em critérios de racionalidade, economicidade e eficiência, contribui para o aumento da capacidade institucional de recuperação de valores relevantes, além de direcionar a força de trabalho antes dedicada a execuções ineficazes em razão de fatores diversos (inexistência de patrimônio, falecimento do devedor sem deixar bens etc.) para o rastreamento, localização e expropriação de bens aptos ao adimplemento, ainda que parcial, dos créditos executados.

Em relação aos mecanismos empregados na recuperação de ativos, devem ser concebidas e aprimoradas ferramentas que auxiliem em todas as fases do aludido processo, desde a apuração e reunião dos elementos probatórios, a gestão extrajudicial, o acompanhamento judicial e, o mais importante, a localização de ativos aptos à satisfação da obrigação de recompor o patrimônio público.

Entre os instrumentos a serem desenvolvidos, desponta a criação de bancos de pesquisas interconectados a outros bancos de dados públicos e privados, tal como o Sistema de Auxílio à Identificação e Localização de Pessoas e Patrimônio do Laboratório de Recuperação de Ativos – SISLABRA/AGU²¹⁸, cuja evolução tem auxiliado sobremaneira no rastreio de patrimônio, na localização do devedor e na identificação de parentescos.

Dessa forma, a realização de convênios e acordos de cooperação técnica permite ampliar a base de dados que alimenta os sistemas de pesquisas, além de permitir a facilitação de procedimentos relacionados à cobrança de valores, como a realização de protesto²¹⁹ e a pesquisa de bens em Cartórios Notariais e de Registros de Imóveis.²²⁰

Além disso, a cobrança estratégica de créditos deve ser implementada por meio de uma gestão eficiente de devedores, voltada não apenas ao processo individual de cobrança, mas à condução de todos os expedientes direcionados à pessoa em débito com o ente político. Tal modelo viabiliza a análise global dos valores devidos por determinada pessoa física ou jurídica, possibilitando uma pesquisa patrimonial mais aprofundada e a adoção de providências coordenadas.

O robustecimento das advocacias públicas e a disponibilização de treinamentos especializados para os membros e servidores responsáveis pelo processo de recuperação de ativos também são necessários para o

²¹⁸ O SISLABRA é uma ferramenta de tecnologia da informação que tem por escopo auxiliar, preferencialmente, as unidades da Advocacia-Geral da União – AGU que exercem atividades de recuperação de ativos. A plataforma foi desenvolvida pelo Laboratório de Recuperação de Ativos – LABRA/AGU, solução de atuação estratégico-jurídica criada pela Portaria AGU nº 511, de 4 de dezembro de 2015, para propiciar apoio às atividades finalísticas da instituição, preferencialmente em relação à cobrança e recuperação de ativos, por meio da produção de conhecimento e de informações estratégicas.

²¹⁹ Nesse sentido, vale destacar a possibilidade de consulta, protesto e cancelamento de protesto via *internet* implementada pelo Instituto de Estudos de Protesto de Títulos – IEPTB-BR, disponível em: <https://www.protestodetitulos.org.br/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

²²⁰ A título de exemplo, cite-se a ferramenta Central Eletrônica de Registro de Imóveis de Minas Gerais – CRI/MG, disponibilizada pelo Colégio Registral Imobiliário de Minas Gerais – CORI/MG, que permite a consulta e a expedição de certidões via *internet*, disponível em: <https://www.crimg.com.br/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

desenvolvimento institucional e o aprimoramento da atuação, na medida em que propiciam segurança e conhecimento técnico para lidar com as situações judiciais e extrajudiciais relativas ao procedimento pertinente.

Não por outra razão, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA recomendou, entre suas deliberações relativas ao ano de 2014, o fortalecimento nas Advocacias Públicas federais, estaduais e municipais, de grupos especializados no combate à corrupção e à improbidade administrativa, notadamente para o ajuizamento e acompanhamento de ações de improbidade administrativa, execuções de decisões dos Tribunais de Contas, ações cíveis para recuperação de ativos, execuções cíveis de sentenças penais e ações civis *ex delicto*, além da intervenção como assistente de acusação em ações penais de interesse institucional.²²¹

Efetivamente, a referida atividade exige vigoroso amparo institucional e social, conferindo autonomia e independência ao membro que a exerce, dada a sua importância e os interesses envolvidos na pretensão de ressarcimento ao erário dos valores desviados do patrimônio público. Outrossim, as variadas situações em que pode ocorrer a malversação de recursos públicos e os diversos procedimentos extrajudiciais e judiciais disponíveis demandam um conhecimento altamente especializado para ampliar a efetividade das medidas adotadas.

A criação de grupos de acompanhamento estratégico de processos administrativos e judiciais de maior relevância é outro ponto de articulação interessante, considerando o alto potencial de impacto jurídico, administrativo, social, financeiro, econômico, patrimonial ou ambiental, o risco judicial de produzir impactos significativos sobre a atuação do órgão e, claro, o valor objeto da cobrança.

Conclui-se, portanto, que desde o início da atuação proativa especializada da Procuradoria-Geral da União – PGU em 2008, houve avanços consideráveis na regulamentação, padronização, elaboração de estratégias, utilização de soluções tecnológicas e aprimoramento do corpo técnico, o que impactou sobremaneira na efetiva recuperação de ativos.

²²¹ ENCCLA. Ações da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. 2014. Recomendação nº 5. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/acoes/acoes-de-2014>. Acesso em: 10 jan. 2024.

Entretanto, infere-se do próprio caminho trilhado a existência de direções a serem seguidas para o desenvolvimento institucional com vistas a um processo de ressarcimento ao erário cada vez mais eficiente, sobretudo por meio da racionalização da cobrança e da utilização estratégica das ferramentas tecnológicas disponíveis.

Por fim, insta rememorar que, não obstante a análise voltada à atuação da Procuradoria-Geral da União – PGU, o exame da experiência concreta do aludido órgão na esfera federal tem por objetivo estabelecer um paradigma para a organização de um modelo teórico de recuperação de ativos decorrentes de dano ao erário pelos demais entes da União, Distrito Federal, Estados e Municípios, tendo em vista o paralelismo de órgãos e competências, os instrumentos jurídicos comuns e o enfrentamento de dificuldades jurídicas, técnicas e operacionais convergentes.

CONCLUSÕES

No âmbito do Estado Constitucional Democrático, lastreado no Constitucionalismo concebido por Robert Alexy e Luigi Ferrajoli, não basta a mera garantia do ambiente democrático, impondo-se a efetivação dos direitos fundamentais previstos na Constituição e a sua fruição no plano fático, por intermédio de políticas públicas que concretizem a estrutura constitucional estabelecida.

Considerando o custo de efetivação dos direitos fundamentais, seja na perspectiva de direitos de defesa ou de direitos a prestações, a ser suportado pelo erário, impõe-se a qualificação do patrimônio público como bem fundamental, pois imprescindível e essencial ao gozo dos direitos fundamentais, objeto de especial proteção jurídica.

A categorização do patrimônio público como bem fundamental, na esteira do reconhecimento dos direitos fundamentais à boa administração pública e à proteção do erário, cuja finitude e necessidade de preservação são evidentes, conclama ao redimensionamento da recuperação de ativos em casos de atos lesivos ao Estado, sobretudo diante do custo para a realização de políticas públicas e a efetivação dos direitos fundamentais.

Assim, o direito à proteção defensiva e ativa do patrimônio público possui caráter de direito fundamental, integrando o âmbito jurídico-constitucional, e decorre de diversos preceitos fundamentais, tais como o Estado de Direito, o princípio democrático, o princípio republicano, o princípio da separação de poderes e o postulado da dignidade da pessoa humana.

Dessa forma, a recuperação de ativos em casos de atos lesivos à Administração Pública se apresenta como um instrumento de concretização das políticas públicas e efetivação dos direitos fundamentais, na medida em que promove a restituição da capacidade financeira governamental necessária para o custeio das ações estatais prioritárias.

Nesse contexto, a presente pesquisa partiu da análise da recuperação de ativos pela Procuradoria-Geral da União – PGU, órgão da Advocacia-Geral da União – AGU, em casos de atos lesivos ao Estado, como paradigma normativo para a atuação de entes da União, Distrito Federal, Estados e Municípios, propondo a sistematização de um modelo aplicável por simetria aos demais entes políticos,

considerando o paralelismo de órgãos e competências e a convergência entre os instrumentos jurídicos utilizados e as dificuldades experimentadas.

A partir do discurso de combate à corrupção e à malversação de verbas públicas, houve o gradativo enfoque e desenvolvimento da recuperação de ativos decorrente de atos lesivos ao Estado, com a sua previsão nos tratados internacionais de combate à corrupção e à criminalidade internacional e a edição de leis e atos normativos internos para o aprimoramento do ressarcimento ao erário.

Vale ressaltar que a recuperação de ativos é uma das principais formas de enfrentar a corrupção, a malversação de verbas públicas e a lavagem de capitais, visto que o agente criminoso é privado das vantagens obtidas com a conduta ilícita. Devem ser considerados, ainda, o efeito preventivo, dissuadindo o agente da prática dos atos ilícitos, e o efetivo repressivo, contemplado na reparação dos danos causados.

Considerando a transnacionalidade do combate à malversação de verbas públicas e da pretensão de recuperação de ativos, a matéria foi objeto de consagração em tratados internacionais, destacando-se os seguintes marcos regulatórios nos sistemas global e regional ratificados pela República Federativa do Brasil: i) Convenção das Nações Unidas de Combate à Corrupção (Convenção de Mérida); ii) Convenção Interamericana de Combate à Corrupção; e iii) Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE.

No cenário interno, é possível conceber a existência de um microsistema de recuperação de ativos em casos de atos danosos à Administração Pública, organizado juridicamente a partir do art. 37, §§ 4º e 5º, da Constituição Federal e das Leis nº 4.717/1965 (Lei da Ação Popular), 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) e 12.846/2013 (Lei Anticorrupção).

Com a descrição do processo de recuperação de ativos realizado pela Procuradoria-Geral da União – PGU, verificou-se a existência de diversas competências e instrumentos jurídicos comuns passíveis de utilização pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios, a exemplo da ação de ressarcimento, ação monitória, ação declaratória com reconhecimento da obrigação de ressarcimento ao

erário, ação civil pública, ação de improbidade administrativa, ação de extinção de domínio e da execução e cumprimento de sentença.

Tratou-se, ainda, das competências específicas da União em relação ao ressarcimento ao erário, da consensualidade no âmbito da recuperação de ativos pelo Poder Público, da recuperação de ativos públicos no exterior (*asset recovery*), das dificuldades jurídicas, técnicas e operacionais e, por fim, das sugestões e instrumentos para a superação dos referidos entraves.

A atuação específica da Procuradoria-Geral da União – PGU em sede de recuperação de ativos, por meio da Procuradoria Nacional da União de Patrimônio Público e Probidade – PNPRO, foi objeto do último capítulo, com a análise da regulamentação normativa da atuação proativa do órgão; das competências da PNPRO; dos relatórios anuais de atuação proativa contendo os respectivos resultados; e a apresentação das reflexões sobre a atuação institucional, com propostas de aprimoramento para uma recuperação de ativos mais eficaz.

Tais elementos, vale ressaltar, indicam um modelo teórico como ponto de partida da sistematização da recuperação de ativos decorrentes de dano ao erário pelos demais entes da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, considerando a simetria de órgãos e competências, os instrumentos jurídicos comuns e o enfrentamento de dificuldades jurídicas, técnicas e operacionais análogas.

Assim, durante o desenvolvimento da pesquisa, foram apresentados os fundamentos, o panorama normativo, o processo de recuperação de ativos em casos de atos lesivos ao patrimônio público, as especificidades da União e a atuação da Procuradoria-Geral da União – PGU, com a apresentação dos dados dos relatórios anuais de atuação proativa da Procuradoria Nacional da União de Patrimônio Público e Probidade – PNPRO, relativos aos anos de 2020, 2021 e 2022.

Após o estudo, concluiu-se pela possibilidade de sistematização da matéria a partir da atuação da Procuradoria-Geral da União – PGU, mediante a aplicação por simetria aos demais entes políticos, e que a eficaz recuperação de ativos em casos de atos lesivos à Administração Pública, no âmbito do Estado Constitucional Democrático, é imprescindível para a efetividade do direito fundamental à proteção ao patrimônio público, elevado à condição de bem fundamental.

Evidenciou-se, por fim, que o processo de recuperação de ativos em casos de atos lesivos à Administração Pública encontra diversas dificuldades jurídicas,

técnicas e operacionais, que demandam uma atuação voltada às suas causas e possíveis soluções, tais como a especialização da atuação, a racionalização e seletividade da cobrança, a ampliação dos bancos de pesquisas, a gestão e processamento dos dados coletados, a gestão estratégica de devedores e a capacitação do corpo técnico responsável pela cobrança (membros e servidores), fatores que, certamente, contribuirão para a progressiva efetividade do ressarcimento ao erário.

REFERÊNCIAS

AGU. **Portaria Normativa AGU nº 90, de 8 de maio de 2023**. Publicada no Diário Oficial da União em 09/05/2023, Edição nº 87, Seção nº 1, Pág. 2.

_____. **Portaria Normativa PGU nº 12, de 1º de junho de 2022**. Publicada no Diário Oficial da União em 02/06/2022, Edição nº 104, Seção nº 1, Pág. 4.

_____. **Relatórios anuais da Atuação Proativa dos anos 2020, 2021 e 2022**. Acesso em: 15 out. 2023.

ALEXY, Robert. **Teoria discursiva do direito** / Robert Alexy, organização Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno – 3ª ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

_____. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

ARAS, Vladimir. Sistema nacional de combate à lavagem de dinheiro e de recuperação de ativos. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1411, maio 2007. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/9862/sistemanacional-de-combate-a-lavagem-de-dinheiro-e-de-recuperacao-de-ativos>. Acesso em: 4 out. 2023.

ARAÚJO, Valter Shuenquener de. **Direito administrativo sancionador no Brasil: uma contribuição para a efetividade dos direitos fundamentais**. In: ARABI, Abhner Youssif Mota; MALUF, Fernando; MACHADO NETO, Marcello Lavenère (Coord.). Constituição da República 30 anos depois: uma análise prática da eficiência dos direitos fundamentais. Estudos em homenagem ao ministro Luiz Fux. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

_____. O direito administrativo e sua contribuição no enfrentamento à corrupção. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 279, n. 1, p. 135–160, 2020. Acesso em: 3 out. 2023. <https://doi.org/10.12660/rda.v279.2020.81387>

BACAL, Eduardo Braga (coord.); HARTMANN, Guilherme Kronenberg (coord.); RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. (coord.). **Recuperação de ativos no Brasil e no exterior: métodos consensuais, criptoativos, smart contract e outros temas contemporâneos**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: GZ, 2022.

BALTAZAR JÚNIOR, José Paulo. **Crimes Federais**. 11ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BENJAMIN, Antônio Herman; MARQUES, Claudia Lima. A teoria do diálogo das fontes e seu impacto no Brasil: uma homenagem a Erik Jayme. **Revista de Direito do Consumidor**, ano 27, vol. 115, p. 21-40. São Paulo: Ed. RT, jan.-fev. 2018. Disponível em: <https://revistadedireitodoconsumidor.emnuvens.com.br/rdc/article/view/1042/911>. Acesso em: 8 out. 2023.

BITENCOURT, Caroline Müller. RECK, Janriê Rodrigues. Construção pragmático-sistêmica dos conceitos básicos do Direito Corruptivo: Observações sobre a

possibilidade do tratamento da corrupção como um ramo autônomo do Direito. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, nº. 62, p. 123-140, out./dez. 2015, ISSN 1516-3210. Acesso em: 2 jan. 2024.
<https://doi.org/10.21056/aec.v15i62.35>

BLANCHET, Luiz Alberto; MARIN, Tâmera Padoin Marques. A corrupção como violação de direitos humanos e a necessária efetividade da Lei nº 12.846/13. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 18, nº. 71, p. 267-294, jan./mar. 2018. ISSN 2237-1036. Acesso em: 15 jan. 2024.
<https://doi.org/10.21056/aec.v18i71.930>

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, Senado, 1988. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 11.328, de 1º de janeiro de 2023**. Brasília, DF, Presidência da República, 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11328.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa RFB nº 1.888, de 3 de maio de 2019**. Brasília, DF, Receita Federal do Brasil, 2019. Disponível em:
<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=100592>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional. **Manual de cooperação jurídica internacional e recuperação de ativos: cooperação em matéria civil**. 3ª ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/drci/publicacoes/manuais/cooperacao-juridica-internacional-em-materia-civil/manual-civil-09-10-2014.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Ação de improbidade administrativa. **Microsistema processual coletivo**. REsp nº 1.788.797/MS. P. R. e S.C.A.R e Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília/DF, 2019. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 18 nov. 2019. Disponível em:
https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201802939122&dt_publicacao=18/11/2019. Acesso em: 11 jan. 2024.

_____. Ação de improbidade administrativa. **Ressarcimento ao erário como consequência necessária do prejuízo causado**. AgInt no Resp nº 1.616.365/PE. Abdoral Eufrasino de Pinho e União. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Brasília/DF, 2018. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 30 out. 2018. Disponível em:
https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201601940944&dt_publicacao=30/10/2018. Acesso em: 11 jan. 2024.

_____. Ação declaratória de inexigibilidade de débitos. **Elementos do título executivo e eficácia executiva**. REsp nº 1.872.253/SP. Sompó Saúde Seguros S.A e Cengage Learning Edições Ltda. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Brasília/DF, 2021. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 26 mar. 2021. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202000146455&dt_publicacao=26/03/2021. Acesso em: 11 jan. 2024.

_____. Ação monitória pela Fazenda Pública. **Cobrança de crédito fiscal não tributário**. REsp nº 1.748.849/SP. Município de São Paulo e Wilson Villela de Oliveira. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília/DF, 2018. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 17 dez. 2018. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201801470550&dt_publicacao=17/12/2018. Acesso em: 11 jan. 2024.

em:

https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201601940944&dt_publicacao=30/10/2018. Acesso em: 11 jan. 2024.

_____. Execução fiscal. **Inscrição do devedor em cadastro de inadimplentes**. REsp nº 1.807.180/PR. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e Combello & Pasini LTDA e Outros. Relator: Ministro Og Fernandes. Brasília/DF, 2021. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 11 mar. 2021. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201900937368&dt_publicacao=11/03/2021. Acesso em: 11 jan. 2024.

_____. Habeas Corpus. **Constitucionalidade da medida executiva atípica de suspensão da CNH**. AgInt no HC nº 711.185/SP. Fábio Sposito Couto e Outros e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relatora: Ministra Maria Isabel Gallotti. Brasília/DF, 2023. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 27 abr. 2023. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202103918171&dt_publicacao=27/04/2023. Acesso em: 11 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação de improbidade administrativa. **Irretroatividade da Lei nº 14.230/2021 para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992)**. ARE nº 843.989/PR. Rosemery Terezinha Cordova e Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília/DF, 2022. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília/DF, 12 dez. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895>. Acesso em: 11 jan. 2024.

_____. Ação de improbidade administrativa. **Imprescritibilidade do ressarcimento ao erário fundado na prática de ato doloso de improbidade administrativa**. RE nº 852.475/SP. Ministério Público do Estado de São Paulo e Antônio Carlos Coltri e Outros. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília/DF, 2019. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília/DF, 25 mar. 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749427786>. Acesso em: 11 jan. 2024.

_____. Ação de ressarcimento ao erário. **Prescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário decorrente de ilícito civil**. RE nº 669.069/MG. União e Viação Três Corações LTDA. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília/DF, 2016. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília/DF, 28 abr. 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10810061>. Acesso em: 11 jan. 2024.

_____. Ação direta de inconstitucionalidade. **Constitucionalidade do princípio de atipicidade dos meios executivos**. ADI nº 5941. Partido dos Trabalhadores – PT. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília/DF, 2023. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 28 abr. 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767273122>. Acesso em: 11 jan. 2024.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade. **Legitimidade para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa**. ADI nº 7042. Associação Nacional dos procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília/DF, 2023. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília/DF, 28 fev. 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=765828894>. Acesso em: 11 jan. 2024.

_____. Execução de título extrajudicial. **Prescritibilidade da pretensão executória fundada em acórdão proferido pelo Tribunal de Contas da União**. RE nº 636.886/AL. União e Vanda Maria Menezes Barbosa. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília/DF, 2020. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 24 jun. 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753077365>. Acesso em: 11 jan. 2024.

BREI, Zani Andrade. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 30, n. 1, p. 64 a 77, 1996. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8128>. Acesso em: 2 jun. 2023.

CARDOSO, Luiz Eduardo Dias; BARBOSA, Reinaldo Denis Barbosa. Análise econômica da perda alargada. **Revista de Direito Penal, Processo Penal e Constituição**. Goiânia/GO, v. 5, nº 1, p. 96-112, Jan./Jun. 2019. Acesso em: 2 out. 2023. <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0200/2019.v5i1.5556>

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Resolución 1/18 – Corrupción y derechos humanos**. Washington, 16 de março de 2018. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2024.

COMISIÓN EUROPEA. **La Comisión lucha contra la corrupción: Un compromiso más firme para obtener mejores resultados**. Bruselas, 6 jun. de 2011. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0308&from=ET](#). Acesso em: 11 jan. 2024.

Conselho Nacional de Justiça – CNJ. **Justiça em Números 2023**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/justica-em-numeros-2023-010923.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2024.

CORDERO, Isidoro Blanco. ***El delito de blanqueo de capitales***. Editorial Arazandi: Pamplona, 1997.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo**. 17ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DUTRA, Graciele Neto Cardoso Lins. **O Direito Fundamental à Proteção do Patrimônio Público Econômico**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal, 2014. Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/26781>. Acesso em: 3 nov. 2023.

ESSADO, Tiago Cintra. **A perda de bens e o novo paradigma para o processo penal brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, Brasil, 2014. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-11022015-135202/pt-br.php>. Acesso em: 3 nov. 2023.

FERRAJOLI, Luigi. **Garantismo, Hermenêutica e (neo)constitucionalismo: um debate com Luigi Ferrajoli / Alexandre Moraes da Rosa ... [et al.]**; (organizadores) Luigi Ferrajoli, Lenio Luiz Streck, André Karam Trindade. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

_____. **Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais**. Trad.: Alexandre Salim, Alfredo Copetti Neto, Daniela Cademartori, Hermes Zanetti Júnior, Sérgio Cademartori. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

FERREIRA, Maria Raquel Desterro; CARDOSO, Elina Lopes; CORREIRA, João Conde (coords.). **Cooperação internacional para efeitos de recuperação de ativos**. Coimbra: Almedina, 2021.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A corrupção como fenômeno social e político. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 185, p. 1–18, 1991. Acesso em: 3 set. 2023. <https://doi.org/10.12660/rda.v185.1991.44482>

FIESP. **Corrupção: custos econômicos e propostas de combate**. 2010. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/relatorio-corrupcao-custos-economicos-e-propostas-de-combate/>. Acesso em: 11 jan. 2024.

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

GAFI – Grupo de Ação Financeira Internacional. **Dissimulação de Benefício Efetivo**, 2018.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Técnicas de aceleração do processo**: uma análise crítica à luz de dados estatísticos. 2003. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. Acesso em: 9 dez. 2023.

GARCIA, Emerson. A corrupção. Uma visão jurídico-sociológica. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 233, p. 103–140, 2003. Acesso em: 31 ago. 2023.
<https://doi.org/10.12660/rda.v233.2003.45445>

GARZÓN VALDÉS, Ernesto. **Acerca del concepto de corrupción**, en Laporta, F. J., y Álvarez, S. (eds.) *La corrupción política*, Alianza Editorial, Madrid, 1997.

GOVERNO BRASILEIRO. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Brasil apresenta boas práticas para a recuperação de ativos de origem ilícita nas Nações Unidas**. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/brasil-apresenta-boas-praticas-para-a-recuperacao-de-ativos-de-origem-ilicita-nas-nacoes-unidas>. Acesso em: 7 jan. 2024.

_____. Subchefia de Assuntos Parlamentares. **Exposição de Motivos Interministerial nº 00011 2009 – CGU/MJ/AGU**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/EXPMOTIV/EMI/2010/11%20-%20CGU%20MJ%20AGU.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

HELLER, Gabriel; CAVICHIOLI CARMONA, Paulo Afonso. Reparação e sanção no controle de atos e contratos administrativos: as diferentes formas de responsabilização pelo Tribunal de Contas. **Revista de Direito Administrativo - FGV**, Rio de Janeiro, v. 279, nº. 1, p. 51-78, abr. 2020. ISSN 2238-5177. Acesso em: 6 set. 2023. <https://doi.org/10.12660/rda.v279.2020.81368>

HOLMES, Stephen. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos** / Stephen Holmes e Cass R. Sunstein; tradução de Marcelo Brandão Cipolla. – São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

ISMAIL FILHO, Salomão. Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente. **Revista de Direito Administrativo - FGV**, Rio de Janeiro, v. 277, nº. 3, p. 105-137, nov. 2018. ISSN 2238-5177. Acesso em: 11 jan. 2024. <https://doi.org/10.12660/rda.v277.2018.77679>

JACQUIER, Ariane Bulla. **A importância da recuperação de ativos para o efetivo combate à lavagem de capitais e à corrupção: A colaboração premiada como instrumento de localização dos ativos**. Atuação: Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense, v. 15, nº. 33, p. 165-182, 3 dez. 2020. Acesso em: 4 jun. 2023. <https://doi.org/10.33946/2595-3966-v15n33-55>

KINDHÄUSER, Urs, *Presupuestos de la corrupción punible en el Estado, la economía y la sociedad. Los delitos de corrupción en el Código penal alemán (The Conditions of Corruption in the State, Economy and Society. The Delicts of Corruption in the German Criminal Code) (July 2007)*. **Política Criminal**, Vol. 2, Nº3, 2007, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2713983>. Acesso em: 23 nov. 2023.

LINS, Raniere Rocha. **Consensualidade e o Enfrentamento à Corrupção: Análise empírica dos acordos de leniência na prevenção e repressão de atos corruptivos à luz da Lei nº 12.846/2013**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2021.

MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do Patrimônio Público**. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2021.

MAZZILI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 8º. Ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

MIRANDA, Luiz Fernando. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 25, Brasília, jan-abr. 2018, pp. 237-272. Acesso em: 29 out. 2023.
<https://doi.org/10.1590/0103-335220182507>

MONTEIRO FILHO, Augusto César; PIOVESAN, Flávia Cristina. O combate à corrupção globalizada e a proteção dos direitos humanos: como o fenômeno e sua transnacionalização aviltam o direito ao desenvolvimento? Perspectivas e desafios contemporâneos. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, [S. l.], v. 14, nº. 43, p. 215–258, 2021. Disponível em:
<https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/827>. Acesso em: 15 set. 2023.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Corrupção, democracia e aparelhamento partidário do estado**. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 273, p. 485–490, 2016. Acesso em: 3 set. 2023. <https://doi.org/10.12660/rda.v273.2016.66754>

NUNES, Dierle; ANDRADE, Tatiane Costa de. **Recuperação de créditos: A virada tecnológica a serviço da execução por quantia certa**. Minas Gerais: Expert Editora Digital, 2021. <https://doi.org/10.29327/535925>

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

OLMOS, Eduardo Alonso. **Recuperación de activos en casos de corrupción: cooperación civil internacional**. Dissertação (Mestrado em corrupção e Estado de Direito). *Facultad de Derecho da Universidad de Salamanca*. Salamanca, Espanha, 2013. Disponível em:
https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/125729/TFM_AlonsoOlmos_Recuperacion.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 25 jul. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 5 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA, **Convenção Interamericana Contra a Corrupção**. Disponível em:
<https://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-58.htm>. Acesso em: 12 jan. 2024.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PALUMA, Thiago; VILARROEL, Ivette Esis; FERREIRA, Eduardo Henrique. Os desafios contemporâneos da recuperação de ativos no exterior e a cooperação jurídica internacional. **Revista Jurídica Unicuritiba**, v. 4, nº. 71, p. 400-419. DOI: <http://dx.doi.org/10.26668/revistajur.2316-753X.v4i71.6154>. Acesso em: 3 mai. 2023.

RIOS, Rodrigo Sánchez; PUJOL, Luiz Gustavo. Confisco alargado: reflexões acerca de suas possibilidades no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 24, nº. 118, p. 123-158., jan.-fev. 2016. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/99361>. Acesso em: 2 out. 2023.

ROMEIRO, Adriana. **Corrupção e poder no Brasil: uma história, séculos XVI a XVIII**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017.

ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. **Corrupção e governo: causas, consequências e reforma**. Tradução Eduardo Lessa. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2020.

SAADI, Ricardo Andrade; MACHADO, Diogo de Oliveira. Recuperação de ativos desviados por corrupção: soluções inovadoras para lidar com a criminalidade econômica. **Revista de Doutrina Jurídica**, Brasília, DF, v. 107, nº. 1, p. 32–51, 2016. Acesso em: 8 out. 2023. <https://doi.org/10.22477/rdj.v107i1.37>

SALGADO, Joaquim Carlos. O Estado Ético e o Estado Poiético. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. 2ªed. Belo Horizonte: 1998. V. 27, nº. 2, pp. 03-34.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10ª ed. rev. atual. e ampl. – Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2009.

SEQUEIRA, Sandra. **Corruption and trade costs**. In: ROSE-ACKERMAN, Susan; LUCE, Henry R.; LAGUNES, Paul (Org.). *Greed, corruption, and the modern state. Essays in political economy*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2015. <https://doi.org/10.4337/9781784714703.00015>

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; CAMARGO, Beatriz Corrêa. Novas e velhas leituras sobre a corrupção: o caso da “rachadinha”. **Revista do Instituto de Ciências Penais**, Belo Horizonte, v. 7, nº. 1, p. 46-72, 2022. Acesso em: 22 jun. 2023. <https://doi.org/10.46274/1809-192XRICP2022v7n1p46-72>

SITTLINGTON, Samuel; HARVEY, Jackie. *Prevention of money laundering and the role of Asset recovery*. **Crime, Law and Social Change**, ISSN 15730751, DOI: 10.1007/s10611-018-9773-z, Newcastle, 2019. Acesso em: 10ª ed. 2023. <https://doi.org/10.1007/s10611-018-9773-z>

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2022**. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 11 jan. 2024.

VIEIRA, Gabriela Alves Mendes; VARELLA, Marcelo Dias. A conexão entre os direitos humanos e a corrupção. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 12, nº. 2, 2014 p. 476-494. ISSN 2237-1036. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/rdi/article/view/3-118>. Acesso em: 7 ago. 2023.

VISCARRA, Ana Elizabeth Villalta. **Cooperación jurídica internacional en materia civil y penal**. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión do MERCOSUR*, año 5, n. 10, p. 98-1116, ISSN 2304-7887 (en línea). ISSN 2307-5163 (impreso), DOI: 10.16890/rstpr.a5.n10.p98. Disponível em: <http://revistastpr.com/index.php/rstpr/article/download/268/363/1212>. Acesso em: 25 out. 2023.

VORONOFF, Alice. Direito administrativo sancionador: um olhar pragmático a partir das contribuições da análise econômica do direito. **Revista de Direito Administrativo** - FGV, Rio de Janeiro, v. 278, nº. 1, p. 107-140, mai. 2019. ISSN 2238-5177. Acesso em: 6 fev. 2023. <https://doi.org/10.12660/rda.v278.2019.79029>

WANDERLEY JÚNIOR, Bruno. **O combate à corrupção no Direito Internacional**. In: SOUZA, Simone Letícia Severo (coord.). O impacto da corrupção sobre as políticas públicas. Belo Horizonte: D'plácido, 2016.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. **La corrupción: su perspectiva latino-americana**. In: OLIVEIRA, Edmundo (org.). Criminologia crítica. Belém: Edições CEJUP, 1990. ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 3ª. ed. São Paulo: RT, 2009, p. 111.

ZAVASCKI, Teori Albino. Sentenças declaratórias, sentenças condenatórias e eficácia executiva dos julgados. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, v. 23, nº. 23, 2017. Acesso em: 9 out. 2023. <https://doi.org/10.22456/0104-6594.73075>

ZENKNER, Marcelo; JÚNIOR, Américo Bedê. Pontos fortes e fracos da recuperação de ativos no Direito Brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado de Goiás**, Goiânia, ano XXI, nº. 34, pp. 69-80, jul./dez. 2017. Disponível em: https://mp.go.gov.br/revista/pdfs_13/5Artigo4_final_Layout%201.pdf Acesso em: 18 out. 2023.