



Universidade de Brasília  
Faculdade UnB Planaltina - FUP  
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública - PPGP

**RICARDO FERNANDES GURGEL**

**RECUPERAÇÃO DE ATIVOS COMO ESTRATÉGIA DE  
POLÍTICA CRIMINAL: ANÁLISE JURÍDICO-COMPARADA,  
IMPLEMENTAÇÃO INSTITUCIONAL E BOAS PRÁTICAS  
NO BRASIL**

**Brasília-DF**

**2025**

**Ricardo Fernandes Gurgel**

**RECUPERAÇÃO DE ATIVOS COMO ESTRATÉGIA DE  
POLÍTICA CRIMINAL: ANÁLISE JURÍDICO-COMPARADA,  
IMPLEMENTAÇÃO INSTITUCIONAL E BOAS PRÁTICAS  
NO BRASIL**

Dissertação defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública – PPGP/FUP da Universidade de Brasília - UnB, Campus Planaltina, como requisito obrigatório para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Dr. Luiz Honorato da Silva Junior.

**Brasília-DF**

**2025**

# **RECUPERAÇÃO DE ATIVOS COMO ESTRATÉGIA DE POLÍTICA CRIMINAL: ANÁLISE JURÍDICO-COMPARADA, IMPLEMENTAÇÃO INSTITUCIONAL E BOAS PRÁTICAS NO BRASIL**

Comissão Examinadora constituída por:

---

Professor Dr. Luiz Honorato da Silva Junior  
Orientador – PPGP/UnB

---

Professor Dr. Celso Vila Nova de Souza Júnior  
Examinador Interno – PPGP/UnB

---

Dr. Ricardo Andrade Saadi  
Examinador Externo

---

Dr. Pedro Colaneri Abi Eçab  
Examinador Externo

Dedico à minha esposa, Alessandra, por sua paciência, mesmo nos momentos mais difíceis, e por caminhar ao meu lado com amor em cada etapa desta jornada. Às minhas filhas, Giovana e Melissa, que com seus sorrisos e abraços me lembraram diariamente do verdadeiro significado desta conquista. Que este trabalho seja mais um exemplo de que com esforço e dedicação objetivos são alcançados.

## AGRADECIMENTOS

Minha gratidão ao meu orientador, Prof. Dr. Luiz Honorato, não apenas pelo conhecimento compartilhado, mas também pela sensibilidade e humanidade demonstradas ao longo de toda a jornada. Sua orientação precisa, clara e paciente foi essencial para o êxito desta dissertação.

Aos colegas da PCDF — em especial Leonardo e Jean — que ombrearam comigo no desafio de realizar o mestrado concomitante as atribuições diárias do trabalho potencializadas pelas importantes funções ora desempenhadas na instituição. Compartilhar essa jornada com vocês tornou o caminho mais leve, enriquecedor e inspirador.

Aos meus pais, exemplo de união, amor, perseverança e resiliência. Com mais de cinquenta anos de casamento, são meu porto seguro e a base sólida que sempre me sustentou nos momentos de desafios e conquistas. A honestidade, o compromisso e a cumplicidade que construíram ao longo da vida são inspiração constante para minha trajetória pessoal e profissional. Parafraseando a canção: minha alegria é perceber que, apesar de tudo o que já fizemos — e de tudo que ainda possamos fazer —, ainda somos os mesmos e vivemos como os nossos pais.

À minha esposa, Alessandra, pelo amor, pela paciência — às vezes forçada, diante de cada novo degrau que insisto em escalar —, pela presença constante, mesmo nos momentos mais difíceis, e pela força quando o improvável e o imprevisível ameaçaram abreviar minha vida. Seu apoio silencioso e sua confiança inabalável foram fundamentais para que eu permanecesse aqui, com forças para seguir em frente. Esta conquista é também sua: fruto da nossa parceria, da sua dedicação e do seu cuidado diário. Sou profundamente grato por tudo.

Às minhas filhas, razões da minha vida, luz e inspiração nos momentos mais difíceis. A simples presença de vocês me deu forças quando eu mais precisei. Giovana, doçura, companheirismo, carinho e altruísmo tão presentes. Melissa, alegria espontânea, agito peculiar, sagacidade destacada e esse olhar puro e cativante que ilumina tudo ao redor. Vocês são os melhores sonhos já realizados, parafraseando o grande compositor: desde que chegaram, meu coração se abriu; hoje sinto mais calor e não sinto nem mais frio – relicários imensos de amor.

## RESUMO

Esta dissertação, estruturada no formato *multipaper*, investiga a recuperação de ativos como estratégia de política criminal no enfrentamento da criminalidade econômica, com ênfase em sua função repressiva, dissuasória e reparatória. O primeiro artigo realiza uma análise jurídico-comparada da evolução legislativa no Brasil e na União Europeia, evidenciando os avanços e desafios na normatização e operacionalização dos mecanismos legais de bloqueio, apreensão, confisco e destinação de ativos ilícitos. A partir de um referencial teórico que articula a Teoria Econômica do Crime, a segurança pública e a persecução penal, destaca-se a necessidade de políticas públicas orientadas à descapitalização de organizações criminosas e à racionalização da gestão de bens. O segundo artigo examina a implementação da política de recuperação de ativos em âmbito estadual, com foco na Portaria nº 533/2019 do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que instituiu a Rede Nacional de Recuperação de Ativos (RECUPERA). Com base em dados empíricos e análises institucionais, são discutidos os avanços, entraves operacionais e boas práticas identificadas nas Polícias Cíveis brasileiras. A dissertação conclui que, embora haja importantes conquistas normativas e operacionais, a efetividade da recuperação de ativos depende de uma mudança cultural (levando em consideração a questão patrimonial e não apenas autoria e materialidade na investigação) e, também, de articulação interinstitucional, infraestrutura especializada e dados consolidados que permitam o monitoramento e avaliação do impacto das políticas públicas no combate ao crime organizado.

**Palavras-chave:** Recuperação de Ativos. Rede Recupera. Criminalidade econômica. Sistema de justiça criminal. Políticas Públicas. Gestão de ativos ilícitos

## **ABSTRACT**

*This dissertation, structured in a multipaper format, investigates asset recovery as a criminal policy strategy in addressing economic crime, with an emphasis on its repressive, deterrent, and reparative functions. The first article presents a comparative legal analysis of the legislative developments in Brazil and the European Union, highlighting the advances and challenges in the regulation and implementation of legal mechanisms for the freezing, seizure, confiscation, and allocation of illicit assets. Drawing on a theoretical framework that integrates the Economic Theory of Crime, public security, and criminal prosecution, the article underscores the need for public policies aimed at the financial dismantling of criminal organizations and the rational management of seized assets. The second article examines the implementation of asset recovery policy at the state level, focusing on Ordinance No. 533/2019 of the Ministry of Justice and Public Security, which established the National Asset Recovery Network (RECUPERA). Based on empirical data and institutional analyses, it discusses the progress, operational challenges, and best practices identified within Brazilian Civil Police forces. The dissertation concludes that, although there have been significant normative and operational achievements, the effectiveness of asset recovery depends on a cultural shift (considering asset tracing, not just authorship and materiality, in investigations), as well as interinstitutional coordination, specialized infrastructure, and consolidated data to enable the monitoring and evaluation of the impact of public policies in combating organized crime.*

**Keywords:** *Asset recovery; RECUPERA network; Economic crime; Criminal justice system; Public policy; Illicit asset management*

## LISTA DE FIGURAS

### Artigo: A RECUPERAÇÃO DE ATIVOS ILÍCITOS E A MUDANÇA DE PARADIGMA NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: DESAFIOS, AVANÇOS E BOAS PRÁTICAS DAS POLÍCIAS CIVIS BRASILEIRAS

Figura 1– Tempo de Criação da unidade de Recuperação de Ativos em meses (elaborado pelo autor).....	40
Figura 2 – Vinculação orgânica das unidades de recuperação de ativos (elaborado pelo autor) .....	42
Figura 3 – Evolução dos ativos leiloados e valores arrecadados de todas as instituições (elaborado pelo autor).....	50
Figura 4 – Evolução dos ativos leiloados em estados que possuem unidades recuperação de ativos instituídas(elaborado pelo autor).....	52
Figura 5 – Evolução dos ativos leiloados em estados que não possuem unidades recuperação de ativos instituídas (elaborado pelo autor).....	52
Figura 6 – Contribuição dos ativos leiloados por tipo de unidade em relação ao número total (elaborado pelo autor).....	54
Figura 7 – Organograma DIRAT (elaborado pelo autor) .....	62



## **LISTA DE QUADROS**

### **Artigo: RECUPERAÇÃO DE ATIVOS COMO POLÍTICA CRIMINAL: EVOLUÇÕES LEGISLATIVAS, ANÁLISE JURÍDICO-COMPARADA ENTRE BRASIL E UNIÃO EUROPEIA**

Quadro 1 – Comparação da Evolução Legislativa em Recuperação de Ativos: Brasil e União Europeia (2003–2024) (Elaborado pelo autor).....28

### **Artigo: A RECUPERAÇÃO DE ATIVOS ILÍCITOS E A MUDANÇA DE PARADIGMA NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: DESAFIOS, AVANÇOS E BOAS PRÁTICAS DAS POLÍCIAS CIVIS BRASILEIRAS**

Quadro 1 – Vinculação Orgânica das Unidades de Recuperação de Ativos (Elaborado pelo autor).....41

Quadro 2 – Modelo adotado/estrutura/ações pretendidas (elaborado pelo autor).....43

Quadro 3 – Ativos Leiloados e Valores Arrecadados por unidade da federação (Elaborado pelo autor).....50

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGRASC	<i>Agence de Gestion et de Recouvrement des Avoirs Saisis et Confisqués</i>
CNJ	<i>Conselho Nacional de Justiça</i>
CONARA	<i>Conselho Nacional de Políticas sobre Recuperação de Ativos</i>
MJSP	<i>Ministério da Justiça e Segurança Pública</i>
PCC	<i>Primeiro Comando da Capital</i>
PCDF	<i>Polícia Civil do Distrito Federal</i>
PNRA	<i>Política Nacional de Recuperação de Ativos</i>
PNSPDS	<i>Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social</i>
RECUPERA	<i>Rede Nacional de Recuperação de Ativos</i>
SENAD	<i>Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos</i>
UE	<i>União Europeia</i>

## SUMÁRIO

<b>1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....</b>	<b>12</b>
<b>RECUPERAÇÃO DE ATIVOS COMO POLÍTICA CRIMINAL: EVOLUÇÕES</b>	
<b>LEGISLATIVAS, ANÁLISE JURÍDICO-COMPARADA ENTRE BRASIL E UNIÃO</b>	
<b>EUROPEIA .....</b>	<b>15</b>
<b>2. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>3. REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>17</b>
<b>4. EVOLUÇÃO LEGISLATIVA .....</b>	<b>23</b>
4.1. União Europeia .....	24
4.2. Brasil .....	25
4.3. Comparação Brasil e União Europeia .....	28
<b>5. CONCLUSÃO .....</b>	<b>30</b>
<b>6. REFERÊNCIAS .....</b>	<b>31</b>
<b>A RECUPERAÇÃO DE ATIVOS ILÍCITOS E A MUDANÇA DE PARADIGMA NAS</b>	
<b>POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: DESAFIOS, AVANÇOS E BOAS</b>	
<b>PRÁTICAS DAS POLÍCIAS CIVIS BRASILEIRAS .....</b>	<b>35</b>
<b>7. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>36</b>
<b>8. RECUPERAÇÃO DE ATIVOS EM ÂMBITO ESTADUAL .....</b>	<b>38</b>
8.1. Tempo de Criação .....	40
8.2. Posição no Organograma .....	41
8.3. Modelo implementado - estrutura .....	43
8.4. Destinação .....	45
8.5. Dificuldades/Desafios .....	46
8.6. Boas práticas .....	47
<b>9. LEILÕES REALIZADOS PELA SENAD .....</b>	<b>48</b>
<b>10. CONCLUSÃO .....</b>	<b>55</b>
<b>11. REFERÊNCIAS .....</b>	<b>57</b>
<b>12. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>61</b>
 <b>APÊNDICE A – Termo de Consentimento.....</b>	 <b>64</b>
 <b>APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista - Unidades já Instituídas/Formalizadas.....</b>	 <b>66</b>
 <b>APÊNDICE C – Roteiro de Entrevista - Unidades não instituídas/Formalizadas.....</b>	 <b>67</b>

## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A recuperação de ativos ocupa hoje uma posição estratégica no debate internacional sobre enfrentamento à criminalidade econômica. Trata-se de um instrumento com múltiplas funções: repressiva, ao atingir o patrimônio dos envolvidos; dissuasória, ao tornar o crime menos lucrativo; e reparatória, ao permitir a restituição de bens ou valores à sociedade ou às vítimas. No Brasil, embora haja avanços normativos e institucionais importantes, ainda persistem desafios relevantes no que se refere à implementação efetiva de políticas públicas voltadas à gestão e destinação desses ativos.

Com base nesse contexto, esta dissertação — organizada no formato *multipaper* — tem como objetivo central de analisar a recuperação de ativos como estratégia de política criminal, com ênfase na evolução legislativa no Brasil e na União Europeia, e na implementação institucional da política em âmbito estadual, destacando desafios e boas práticas no contexto brasileiro.

O primeiro artigo, com o objetivo específico de investigar a evolução histórica e legislativa da política de recuperação de ativos no Brasil, em diálogo com a experiência da União Europeia, sob a ótica da repressão à criminalidade econômica, realiza uma análise jurídico-comparada entre a legislação brasileira e a da União Europeia sobre recuperação de ativos, com foco nos mecanismos legais de bloqueio, apreensão, confisco e destinação de bens ilícitos. Utilizando um referencial teórico que articula a Teoria Econômica do Crime, a segurança pública e a persecução penal, evidencia-se como a racionalização da gestão de ativos e a descapitalização das organizações criminosas são centrais para uma política criminal eficaz. A pesquisa metodologicamente se apoia em pesquisa bibliográfica e documental, com revisão sistematizada da literatura e análise de normas e diretrizes emitidas tanto pelo Conselho da União Europeia quanto pelo ordenamento jurídico brasileiro.

O segundo artigo, com objetivo específico de analisar a implementação da política de recuperação de ativos nas Polícias Cíveis brasileiras, com base na Portaria MJSP nº 533/2019, identificando boas práticas, entraves operacionais e padrões emergentes de atuação institucional, adota uma abordagem qualitativa, descritiva e exploratória, com base em entrevistas semiestruturadas realizadas com pontos focais da Rede RECUPERA nas unidades da federação

(exceto o Distrito Federal e Bahia)<sup>1</sup> e análise documental e estatística dos leilões de bens apreendidos vinculados ao tráfico de drogas. Ao examinar a implementação da política de recuperação de ativos pelas Polícias Cíveis estaduais, identifica boas práticas, mapeia obstáculos operacionais e indica recomendações de aprimoramento institucional. O estudo aponta para a necessidade de maior padronização de procedimentos, investimento em capacitação técnica e integração entre os sistemas de gestão.

Ao final, esta dissertação sustenta que, embora existam marcos legais robustos e experiências institucionais promissoras, a efetividade da recuperação de ativos no Brasil depende, além de uma mudança de mentalidade na persecução penal, de três fatores interdependentes: articulação interinstitucional eficaz, infraestrutura especializada e disponibilidade de dados consolidados para fins de monitoramento e avaliação. Tais elementos são fundamentais para transformar a recuperação de ativos em um eixo estruturante de uma política criminal moderna, preventiva e orientada a resultados.

A relevância da presente pesquisa reside na originalidade da abordagem adotada, que combina análise jurídico-comparativa e investigação empírico-institucional, e na sua contribuição prática ao debate sobre a implementação de políticas públicas voltadas à recuperação de ativos no Brasil. Ao analisar experiências consolidadas e desafios operacionais, especialmente no âmbito das Polícias Cíveis, o estudo oferece subsídios técnicos para o aprimoramento institucional da política de recuperação de ativos, com especial aplicabilidade à realidade da Polícia Cível do Distrito Federal (PCDF).

Embora a dissertação não tenha se proposto a formular recomendações específicas à PCDF, os diagnósticos aqui desenvolvidos contribuíram diretamente para a formulação de ações institucionais concretas. Além da PCDF ter incorporado a recuperação de ativos como uma diretriz estratégica, vinculando-a aos seus principais objetivos institucionais<sup>2</sup> — entre eles, o fortalecimento da função de Polícia Judiciária, a redução da criminalidade e a elevação da efetividade investigativa, a criação, em abril de 2025, da Divisão de Recuperação de Ativos (DIRAT), vinculada ao Departamento de Administração Geral da PCDF, representa uma aplicação prática direta dos resultados desta dissertação.

---

<sup>1</sup> Distrito Federal por ser este subscritor o representante, e Bahia por não ter se interessado em participar da pesquisa.

<sup>2</sup> Programa Avançar – 3º Ciclo (2024) que buscou- alinhar o planejamento à execução por meio da metodologia de gestão por resultados, fortalecendo o foco em eficiência institucional.

A nova unidade foi estruturada a partir das lacunas e potencialidades identificadas na pesquisa, tendo como premissas a centralização das etapas de administração, alienação e destinação de bens apreendidos, a adoção de procedimentos padronizados e a valorização de práticas baseadas em evidências.

Ao contribuir para a institucionalização de uma política pública mais eficiente, a presente dissertação reforça seu caráter propositivo e sua utilidade não apenas acadêmica, mas também institucional, com potencial de replicação em outras polícias judiciárias e órgãos de persecução penal.

## **RECUPERAÇÃO DE ATIVOS COMO POLÍTICA CRIMINAL: EVOLUÇÕES LEGISLATIVAS, ANÁLISE JURÍDICO-COMPARADA ENTRE BRASIL E UNIÃO EUROPEIA**

### **RESUMO**

O presente trabalho analisa a recuperação de ativos como instrumento estratégico no enfrentamento da criminalidade econômica, com ênfase na sua função repressiva, dissuasória e reparatória. A partir de um referencial teórico que articula segurança pública, persecução penal e Teoria Econômica do Crime, evidencia-se a necessidade de políticas públicas voltadas à descapitalização de organizações criminosas e à racionalização da gestão de bens ilícitos. A investigação comparada entre a evolução legislativa da União Europeia e do Brasil revela avanços significativos, embora desiguais, no aprimoramento dos mecanismos legais e institucionais de bloqueio, apreensão, confisco e destinação de ativos. Destaca-se a importância da adoção de tecnologias de rastreamento patrimonial, a utilização de institutos processuais adequados e a criação de estruturas especializadas para uma atuação mais eficiente. Conclui-se que a efetividade da recuperação de ativos requer não apenas marcos normativos sólidos, mas também uma articulação sistêmica entre instituições, respeitando os princípios do devido processo legal e promovendo um modelo restaurativo e preventivo de justiça criminal.

**Palavras-chaves:** Recuperação de ativos. Criminalidade econômica. Sistema de justiça criminal. Arcabouço legal

### **ABSTRACT**

This paper analyzes asset recovery as a strategic instrument in addressing economic crime, with emphasis on its repressive, deterrent, and restorative functions. Based on a theoretical framework that integrates public security, criminal prosecution, and the Economic Theory of Crime, the research highlights the need for public policies aimed at the decapitalization of criminal organizations and the rational management of illicit assets. A comparative analysis of the legislative developments in the European Union and Brazil reveals significant—albeit uneven—advancements in the enhancement of legal and institutional mechanisms for asset freezing, seizure, confiscation, and allocation. The study underscores the importance of adopting asset-tracing technologies, employing appropriate procedural instruments, and establishing specialized structures to ensure more effective action. It concludes that the effectiveness of asset recovery depends not only on robust legal frameworks but also on systemic coordination among institutions, in compliance with due process principles and in promotion of a restorative and preventive model of criminal justice.

**Keywords:** Asset recovery. Economic crime. Criminal justice system. Legal framework.

## 2. INTRODUÇÃO

O combate ao crime organizado representa um dos maiores desafios contemporâneos enfrentados por sistemas de justiça em todo o mundo. Ainda que a repressão tradicional, centrada na prisão de criminosos, desempenhe papel relevante na persecução penal, ela se revela insuficiente frente à complexidade estrutural das organizações criminosas, estruturadas com hierarquia, divisão de funções e fluxo financeiro próprio, assemelhando-se a empresas formais, sendo capazes de manter sua atuação mesmo após a neutralização individual de seus membros. A manutenção de seus recursos financeiros e patrimoniais, muitas vezes ocultados ou dissimulados, constitui fator essencial para sua perpetuação e expansão, comprometendo não apenas a eficácia da justiça criminal, mas também a confiança da sociedade nas instituições públicas (BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. DRCI, 2021).

A recuperação de ativos, nesse cenário, desponta como instrumento estratégico e indispensável para o enfrentamento qualificado do crime organizado. Trata-se de uma abordagem que visa atingir o cerne econômico da criminalidade, retirando dos grupos criminosos os bens, direitos e valores acumulados ilicitamente e, assim, enfraquecendo sua capacidade operacional. Em nível global, essa perspectiva tem sido incorporada como prioridade institucional, figurando expressamente na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), mais especificamente na Meta 16 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que visa, até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros ilícitos e reforçar a recuperação e devolução de recursos desviados.

No Brasil, a crescente institucionalização do tema pode ser observada em recentes normativas e políticas públicas. A publicação do Decreto Presidencial nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023, e da Portaria nº 533, de 12 de dezembro de 2023, do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), que instituiu a Rede Nacional de Recuperação de Ativos (RECUPERA), representam avanços importantes. Esses instrumentos reconhecem a transversalidade da recuperação de ativos, envolvendo diversos atores do sistema de justiça e segurança pública, e apontam para a necessidade de coordenação entre órgãos nacionais e internacionais na implementação de políticas eficazes.

Entretanto, a adoção dessa estratégia impõe desafios institucionais, técnicos e legais, especialmente no que diz respeito à harmonização de procedimentos, capacitação dos agentes públicos e superação de lacunas normativas. A literatura especializada tem se debruçado sobre o



tema sob diferentes enfoques: desde a abordagem econômica do crime (SHIKIDA, 2023; FIGUEIREDO, 2021; ALVES E CARVALHO FILHO 2021), passando pela perspectiva jurídico-processual (BARCELOS, 2006; JUNQUEIRA, 2020), até a análise de modelos internacionais de cooperação e boas práticas (BUSOL, 2020; PAVLIDIS, 2022).

Diante disso, o presente artigo busca contribuir para esse campo de estudos por meio de uma revisão teórica crítica da recuperação de ativos, considerando seu papel no fortalecimento das políticas de segurança pública. Para tanto, realiza-se uma análise da evolução legislativa e institucional do tema no Brasil, articulando-a à experiência normativa da União Europeia, cuja relevância se justifica tanto pela densidade jurídica acumulada na temática quanto pela semelhança estrutural com o Brasil, ao reunir 27 Estados-membros, número equivalente ao das unidades federativas brasileiras.

Como método inicial de coleta de dados, foi conduzida uma pesquisa bibliográfica, seguindo as diretrizes sugeridas por PIZZANI (2012) e KOLLER, DE PAULA COUTO E HOHENDORFF (2014). Esta pesquisa bibliográfica, integrante do referencial teórico, teve como propósito a investigação dos tópicos relacionados à segurança pública, à abordagem econômica do crime e à recuperação de ativos.

Para essa investigação, buscas foram realizadas em portais, bases de dados, bibliotecas e repositórios de dissertações e teses, o que permitiu uma análise aprofundada dos temas em questão. Além da pesquisa bibliográfica, foram realizadas pesquisas documentais (MARCONI; LAKATOS, 2017).

### **3. REFERENCIAL TEÓRICO**

GONÇALVES E SIQUEIRA (2019) afirmam que a segurança pública é um direito de todos os cidadãos que estejam em território nacional, sendo uma demanda social que carece de aparato estatal. Destacam que é um dos grandes desafios a ser enfrentado pelo país e frisam a necessidade da reinvenção da política pública de segurança, indicando como caminho para a solução uma união entre o executivo, o legislativo e o judiciário, e não apenas medidas tomadas por cada poder independentes, sem integração e articulação.

Na mesma linha, DA COSTA MOURA (2019) explica que o controle social das políticas públicas de segurança pública é um instrumento que permite auxiliar na verificação do

cumprimento do dever estatal de promoção dos direitos fundamentais, além de fortalecer os mecanismos de cidadania no que tange a repressão da violência, frisando o papel de centralidade assumido pelos direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito que impõe obrigações aos poderes públicos e, em específico, deveres de concretização pelo Estado-Administração através da realização de políticas públicas.

MONTE E LEOPOLDINO (2020) constatarem que a elevação dos gastos em segurança pública, não necessariamente, gerará melhoria dos resultados, sendo necessária uma reflexão acerca da melhor forma de utilização dos recursos destinados às políticas de segurança pública.

Nesse contexto, diante da crescente complexidade das práticas criminosas, torna-se imprescindível a readequação das estratégias e da atuação dos órgãos de persecução penal, em especial das polícias judiciárias. A amplitude e sofisticação das condutas ilícitas — como o desvio de recursos públicos, a corrupção, os crimes financeiros, a lavagem de dinheiro e a atuação de organizações criminosas — configuram uma ameaça contínua e significativa à ordem pública e à segurança social. Tais práticas comprometem o funcionamento das instituições, fragilizam a coesão social e violam direitos fundamentais dos cidadãos.

SAADI E MACHADO (2017) bem salientam que a complexidade do crime exige do Estado estratégias inovadoras para enfrentá-lo de modo a, simultaneamente, desestimular a prática ilícita e reparar os danos dela decorrentes, sendo imperativo, a princípio, reconhecer quão inovadora é a estratégia de enfrentar a criminalidade econômica sob a perspectiva econômica.

O Estado brasileiro é carecedor de uma política pública específica para a construção das diretrizes quanto à política criminal. Embora a criminalidade seja fato persistente no cotidiano e em todos os níveis do estrato social, não se tem uma sistematização quanto às normas fundamentais que sirvam para orientar o legislador e os administradores públicos em geral, quanto à produção das normas que deverão compor o acervo legislativo da política criminal, que carece, enfim, de rigor técnico e de adequação em face das exigências quanto ao efetivo combate à criminalidade de forma conjugada com o cumprimento dos princípios gerais do ordenamento constitucional, voltados para a proteção dos direitos e das garantias fundamentais individuais (LIMA e SUXBERGER, 2019).

KOPITKE (2019) defende que, no Brasil, ocorra uma transição dos modelos tradicionais de segurança pública para políticas públicas de segurança baseadas em evidências que são aquelas que se fundamentam em dados rigorosos, pesquisas científicas e avaliações práticas, com

o objetivo de maximizar os resultados positivos e garantir que as intervenções no campo da segurança pública sejam, de fato, eficazes e eficientes.

BUSOL (2020) recomenda a adoção de leis a nível nacional ou a introdução de um regulamento no direito penal sobre o enriquecimento ilícito, além de desenvolver uma estratégia nacional abrangente para financiar medidas para recuperar ativos. Enfatizando a necessidade de haver um registro unido de bens apreendidos em processos criminais. Para recuperar ativos no estrangeiro, os Estados precisam de ter vontade política e utilizar as tecnologias de vanguarda.

O desenvolvimento de um regime de sanções globais é necessário, exequível e apoia a luta internacional e os esforços para melhorar a recuperação de ativos (PAVLIDIS, 2023).

PIMENTA E VENTURINI (2021) destacam que a cooperação investigativa internacional permite que uma autoridade estrangeira auxilie outra em investigações criminais e/ou civis, por meio de pedidos de assistência jurídica mútua, cartas rogatórias, bem como investigações conjuntas. A cooperação baseada em sanções ajuda diferentes autoridades a transferir ou extraditar pessoas e recuperar o produto da corrupção para as vítimas.

MAGUCHU E GHOZI (2022) asseveram que ajudar um país a recuperar bens apresenta uma oportunidade para mobilizar importantes recursos para o desenvolvimento financeiro ou esforços de redução da pobreza. Isso vai além de devolver ativos desviados, pois melhorará a governabilidade dos países, aumentando a gestão responsável das finanças públicas, bem como contribuindo para uma maior responsabilização e transparência, fortalecendo o Estado de direito e restaurando a confiança nas instituições públicas.

Se o crime se torna um negócio que gera grandes volumes de riqueza, a política criminal que reage a esse quadro será efetiva na medida em que priva os criminosos dos proveitos ilicitamente auferidos (SAADI; MACHADO, 2017).

A abordagem econômica do crime entende que o infrator é um indivíduo que faz escolhas racionais se orientando a partir do critério utilitário de custo/lucro. Assim, as políticas de segurança pública têm que objetivar desestimular a prática dos delitos a partir da maximização dos custos em detrimento dos potenciais ganhos da ação criminosa (CAMPOS ALVES; CARVALHO FILHO, 2021).

A Teoria Econômica da Escolha Racional dedica-se a explicar o comportamento criminoso como uma escolha consciente do indivíduo, o qual opta (ou não) pelo crime após

realizar um balanceamento dos *trade-offs* envolvidos – os custos da prática criminosa e seus benefícios (FIGUEIREDO, 2021).

ALVES E CARVALHO FILHO (2021) taxam o infrator como um indivíduo que faz escolhas racionais, orientando-se a partir de critérios utilitários de custo/lucro (escolha econômica), concluindo que o criminoso só avalia as melhores oportunidades e age de forma pragmática, semelhante ao que ocorre na tomada de decisão de um consumidor frente à oferta de bens no mercado. Destacando que nessa esteira, o objetivo das políticas de segurança pública seria desestimular a prática de delitos a partir da maximização dos custos em detrimento dos potenciais ganhos resultantes da ação criminosa.

JUNQUEIRA (2020) reforça a existência de um consenso quanto à importância das denominadas estratégias patrimoniais de combate à criminalidade, ou de sufocamento econômico. Nos crimes cujo escopo principal é a obtenção de lucro, regra geral, especialmente nos casos de criminalidade organizada, o Estado não deve se ater à questão da culpabilidade, para além disso, deve ter especial preocupação em fazer valer o brocardo segundo o qual “o crime não compensa”.

Se o crime se torna um negócio que gera grandes volumes de riqueza, a política criminal que reage a esse quadro será efetiva na medida em que priva os criminosos dos proveitos ilicitamente auferidos. A resposta penal por excelência, tradicionalmente voltada à persecução da pessoa, exige uma reformulação para contemplar ações que busquem valores (SAADI; MACHADO, 2017).

É necessária uma implementação consistente e abrangente a vários níveis (medidas preventivas, investigações financeiras, processos penais e indisponibilidade e confisco de bens) para criar uma estratégia para lidar com rendimentos ilícitos (PAVLIDIS, 2022).

RODRIGUES-GARCÍA E ORSI (2020) lembram que historicamente, o processo penal se concentrou em estabelecer a responsabilidade das pessoas físicas que participaram do delito. Pouca ou nenhuma atenção se prestou no sentido de realizar investigações patrimoniais tendentes a recuperar produto do crime. Com o tempo se conscientizou que o Direito Penal não pode se dedicar apenas ao encarceramento de pessoas, em particular nas atividades delitivas que geram altos e regulares rendimentos econômicos.

No mesmo sentido, SAADI E MACHADO (2017) afirmam que a vocação própria da criminalidade econômica desafia a aposta que o sistema de justiça historicamente faz para

enfrentar o crime: a privação de liberdade. Ora, se o crime é cometido para alcançar ativos de grande valor econômico, a resposta estatal será razoável à medida que considerar iniciativas dirigidas a recuperá-los de mãos criminosas em prol dos legítimos destinatários; frequentemente, a própria sociedade.

Embora o discurso sobre a necessidade de descapitalização dos grupos criminosos seja recorrente há bastante tempo, sua efetiva implementação é um fenômeno relativamente recente. Em um estágio anterior, a descapitalização restringia-se à apreensão repetida de mercadorias ilícitas. Com o passar do tempo, passou-se a incluir também a apreensão de bens localizados em posse dos investigados durante a fase ostensiva das investigações. Assim, há algum tempo a recuperação de ativos vem sendo indicada como importante ferramenta a ser utilizada para prevenir e combater os crimes de natureza lucrativa ou econômica, bem como a criminalidade organizada.

Conforme SHIKIDA (2023), crimes de natureza lucrativa são aqueles que objetivam o lucro, e assim, para ser eficaz, qualquer tentativa de prevenir e combater essa criminalidade deverá focar na recuperação de ativos.

SOUSA (2024) destaca que focar na recuperação de ativos é uma das estratégias mais eficaz no enfrentamento do crime organizado no Brasil.

BARCELOS (2006) afirma que a repressão de natureza econômica, mediante a aplicação de sanções com impactos patrimoniais, revela-se mais eficaz no enfrentamento às organizações criminosas, na medida em que enfraquece sua capacidade financeira, inviabiliza o autofinanciamento de suas atividades ilícitas e contribui significativamente para sua desarticulação estrutural.

A recuperação de ativos está presente, inclusive, na prática de crimes contra a humanidade, crimes de guerra e genocídio, sendo medida ratificada pelos documentos fundadores do Tribunal Penal Internacional. A pauta atual de julgamentos do TPI tem indicado oportunidades de contemplar o confisco de propriedade como medida privilegiada para responder aos mais graves conflitos. A ação sobre ativos interrompe o fluxo de fundos para propósitos ilícitos e afeta as estruturas que patrocinam os conflitos. Iniciativas para o desenvolvimento social, econômico e político podem ser financiadas por meio de bens recuperados (MACHADO, 2017).

A recuperação de ativos configura-se como um instrumento de fundamental relevância no âmbito da persecução penal. Tradicionalmente, essa etapa foi frequentemente negligenciada, sendo relegada a um plano secundário em face da priorização da obtenção de provas relacionadas à materialidade e à autoria delitivas. Contudo, a partir de uma reformulação na abordagem da persecução penal, esse mecanismo passou a ser reconhecido como elemento essencial para a efetiva prevenção e repressão das atividades promovidas por organizações criminosas.

Ainda não há doutrina sedimentada acerca do tema e a legislação não fornece uma definição específica do que considera recuperação de ativos. COELHO E BRITO (2019) afirmam que não há consenso sobre o tema, mas que a recuperação de ativos não se limita à reconquista da propriedade, por incluir uma fase subsequente de administração os bens.

REGIME-QUO (2022) cita as diferentes fases de recuperação de ativos (rastreamento e identificação de ativos, gestão, congelamento e confisco).

As etapas que podem ser realizadas na recuperação de ativos são divididas em várias fases, incluindo etapas de rastreamento de ativos, etapas de bloqueio ou congelamento, execução hipotecária, confisco e devolução (RUMAHORBO, MAHDEW e BANJARANI, 2022).

A recuperação de ativos pode ser compreendida como o conjunto de medidas adotadas pelo Estado com o objetivo de reaver bens, direitos e valores oriundos da prática de crimes. Embora, em uma análise inicial, a recuperação de ativos possa parecer restrita à fase posterior à condenação criminal definitiva, sua abrangência é significativamente mais ampla. O processo se inicia ainda na fase investigativa, com a adoção de medidas assecuratórias, como o sequestro e a apreensão de bens, estendendo-se ao tratamento desses ativos durante o curso do processo penal, seja por meio de administração judicial, seja por alienação antecipada, até a eventual decretação do confisco definitivo pela autoridade judiciária competente (BARCELOS, 2006).

A recuperação de ativos desempenha uma série de funções no contexto da persecução penal, abrangendo diferentes objetivos estratégicos. De acordo com o que é estabelecido pelo artigo 91 do Código Penal, sua principal finalidade é possibilitar a reparação do dano causado pela infração, ou seja, assegurar a efetivação da responsabilidade do agente quanto à obrigação de indenizar o prejuízo decorrente do crime. Além disso, visa à destinação dos bens ilícitos ao Estado, por meio da perda desses ativos em favor da União, sem prejuízo do direito do lesado, com relação ao produto do crime ou a quaisquer bens ou valores que representem o proveito obtido pelo agente em decorrência da prática delitiva.

Na próxima seção será apresentada a evolução do arcabouço jurídico da União Europeia e do Brasil, com a finalidade de delinear os parâmetros normativos que fundamentam e orientam a política de recuperação de ativos, contemplando os marcos legislativos que estruturam as estratégias de enfrentamento à criminalidade econômica, especialmente no que se refere à apreensão, confisco e destinação de bens ilícitos.

## 4. EVOLUÇÃO LEGISLATIVA

Nesta seção, serão analisados os instrumentos normativos que fundamentam a evolução da política de recuperação de ativos, por meio de uma abordagem comparativa entre os ordenamentos jurídicos da União Europeia e do Brasil.

Inicialmente, serão examinadas as decisões emanadas do Conselho da União Europeia, isoladamente ou em conjunto com o Parlamento Europeu, sendo a primeira, instituição que, segundo PEREIRA (2024), exerce papel central na formulação e implementação de políticas comuns voltadas à segurança, à justiça e ao enfrentamento de crises econômicas e sociais no bloco europeu.

Assim, a União Europeia tem como seu principal órgão de decisão, ao lado do Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia<sup>3</sup>, conhecido informalmente como Conselho, onde ministros dos governos de cada país integrante se reúnem para discutir, alterar e aprovar legislação e coordenar políticas.

Referido Conselho não possui membros fixos, reunindo-se com 10 formações diferentes em função da área política agendada, tem dentre suas atribuições, definir a política externa e de segurança, com base nas orientações do Conselho Europeu que com ele não se confunde.

SONNICKSEN (2022) analisa a União Europeia sob a perspectiva de um governo federal, examinando as dimensões horizontal e vertical da governança e embora não trate diretamente do Conselho da União Europeia, aborda como as competências são distribuídas entre as instituições da UE e os Estados-membros, fornecendo contexto relevante para entender o papel do Conselho nesse sistema.

---

<sup>3</sup> **UNIÃO EUROPEIA.** *Conselho da União Europeia*. Disponível em: [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/council-european-union\\_pt](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/council-european-union_pt). Acesso em: 23 abr. 2025.

COSTA (2020) ao analisar o papel do Conselho da União Europeia na formulação e implementação da política externa da UE destaca sua função decisória e aborda como as suas decisões influenciam na coesão e na eficácia da União em assuntos internacionais.

Assim, serão analisadas algumas decisões do Conselho da União Europeia que versem sobre recuperação de ativos cotejando com alterações legislativas realizadas no Brasil sobre o mesmo tema.

Na sequência, serão apresentadas legislações brasileiras pertinentes ao tema, com ênfase nos dispositivos normativos que consolidam a política nacional de recuperação de ativos.

#### **4.1. União Europeia**

Inicia-se apresentando a Decisão-Quadro 2003/577/JAI, de 22 de julho de 2003, que representa um marco inicial ao instituir um mecanismo de reconhecimento mútuo das decisões de congelamento de bens (como contas bancárias, propriedades) ou de provas (como documentos, dispositivos eletrônicos) entre os Estados-Membros, dispensando a necessidade de procedimentos formais como extradições ou pedidos de cooperação judicial. Essa norma estabelece que o reconhecimento deve incidir inclusive sobre decisões judiciais anteriores ao julgamento, especialmente aquelas voltadas à preservação de elementos probatórios e bens sujeitos à rápida dissipação. Além disso, define "bens" de forma ampla, abrangendo ativos corpóreos e incorpóreos, móveis ou imóveis, bem como documentos ou atos jurídicos que certifiquem um direito ou título sobre esses bens, desde que considerados, pela autoridade judiciária do Estado emissor, como produto, instrumento ou objeto de uma infração penal (UNIÃO EUROPEIA, 2003).

Complementarmente, a Decisão-Quadro 2005/212/JAI, de 24 de fevereiro de 2005, trata do confisco dos produtos e instrumentos do crime. Essa norma reforça a obrigação dos Estados-Membros de adotar medidas legislativas que permitam o confisco de lucros, bens e vantagens oriundos de atividades ilícitas, ainda que tais ativos estejam ocultos. Fundamenta-se na premissa de que o lucro constitui a principal motivação da criminalidade organizada, sendo, portanto, essencial que os esforços de prevenção e repressão se concentrem na detecção, apreensão e perda dos produtos do crime (UNIÃO EUROPEIA, 2005).



No tocante à cooperação policial, a Decisão-Quadro 2006/960/JAI, de 18 de dezembro de 2006, visou à simplificação do intercâmbio de dados entre autoridades de aplicação da lei dos Estados-Membros. Por meio dela, possibilitou-se que autoridades policiais de um Estado-Membro solicitassem diretamente informações a autoridades equivalentes em outros Estados, sem recorrer previamente a canais judiciais ou diplomáticos (UNIÃO EUROPEIA, 2006).

Essa norma, todavia, foi revogada pela Diretiva (UE) 2023/977, de 10 de maio de 2023, a qual institui um novo regime jurídico para o intercâmbio de informações entre autoridades policiais, com o objetivo de modernizar e acelerar esse processo, permitindo que polícias de diferentes países da União Europeia compartilhem informações relevantes para investigações criminais de forma mais eficiente, rápida e segura. (UNIÃO EUROPEIA, 2023).

No campo específico da recuperação de ativos, destaca-se a Decisão do Conselho 2007/845/JAI, de 6 de dezembro de 2007, que estabelece a obrigatoriedade da criação, em cada Estado-Membro, de um Gabinete Nacional de Recuperação de Bens. Tais gabinetes têm a função de facilitar o rastreamento e a identificação de produtos do crime e de bens que possam ser objeto de medidas de indisponibilidade, apreensão ou confisco. A decisão também regula a cooperação entre esses gabinetes, prevendo o intercâmbio de informações e de boas práticas, tanto mediante solicitação quanto de forma espontânea, com foco na localização e identificação de ativos relacionados a atividades criminosas (UNIÃO EUROPEIA, 2007).

Posteriormente, a Diretiva 2014/42/UE, de 3 de abril de 2014, reforça a harmonização normativa ao estabelecer regras mínimas comuns para o congelamento e a perda de instrumentos e produtos do crime na União Europeia. Essa diretiva tem como objetivo aprimorar a cooperação entre os Estados-Membros no enfrentamento da criminalidade organizada e do terrorismo, mediante a padronização dos procedimentos de confisco de bens adquiridos por meios ilícitos. A norma reconhece, contudo, que os valores efetivamente recuperados ainda são insuficientes diante das estimativas de enriquecimento criminoso, apontando a subutilização dos mecanismos de confisco nos ordenamentos nacionais e comunitário (UNIÃO EUROPEIA, 2014).

## **4.2. Brasil**

No ordenamento jurídico brasileiro, a política de recuperação de ativos foi significativamente fortalecida por meio de reformas legislativas que ampliaram o alcance e a

eficácia das medidas assecuratórias, notadamente no contexto da persecução penal de crimes econômicos.

A Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012, alterou substancialmente a Lei nº 9.613/1998 (Lei de Lavagem de Dinheiro), com o objetivo de aprimorar a eficiência das medidas patrimoniais aplicáveis à repressão desse tipo penal. Entre as principais alterações, destaca-se a modificação do artigo 4º, que substituiu a menção exclusiva à "apreensão" e ao "sequestro" — medidas específicas — pelo termo genérico “medidas assecuratórias”, abrangendo também o arresto e a hipoteca legal. Essa alteração eliminou divergências doutrinárias até então existentes quanto à aplicação dessas medidas no âmbito da legislação de lavagem de dinheiro.

Adicionalmente, a nova redação ampliou o escopo subjetivo das medidas assecuratórias, permitindo sua incidência não apenas sobre bens, direitos ou valores em nome do investigado ou acusado, mas também sobre aqueles registrados em nome de terceiros interpostos. Conforme estabelece o artigo 4º da Lei nº 9.613/1998, com a redação conferida pela Lei nº 12.683/2012, as medidas podem atingir qualquer bem que constitua instrumento, produto ou proveito do crime, ou de infrações penais antecedentes, conferindo maior segurança jurídica e abrangência às ações patrimoniais penais (BRASIL, 2012a).

A referida lei também introduziu o artigo 4º-A, autorizando expressamente a alienação antecipada de bens sujeitos a medidas constritivas, quando suscetíveis de deterioração ou depreciação. Tal medida visa preservar o valor econômico dos ativos, mitigando prejuízos decorrentes da demora processual.

Conforme observa LIMA (2020), antes da referida alteração havia resistência quanto à possibilidade da alienação antecipada, mesmo diante de posicionamentos doutrinários favoráveis fundamentados no artigo 120, § 5º, do Código de Processo Penal.

Ainda no mesmo diploma legal, a alteração do artigo 7º passou a prever, como efeito da condenação, a perda, em favor da União ou dos Estados (conforme a competência jurisdicional), de todos os bens, direitos e valores relacionados direta ou indiretamente aos crimes previstos na Lei de Lavagem de Dinheiro, inclusive aqueles utilizados para pagamento de fiança, ressalvando-se os direitos do lesado ou de terceiro de boa-fé.

Para LIMA (2020), o novo dispositivo amplia o escopo da perda patrimonial, ao incluir não apenas o produto do crime de lavagem, mas também os bens derivados da infração penal antecedente.

Nesse mesmo ano, a Lei nº 12.694, de 24 de julho de 2012, alterou o Código de Processo Penal para regulamentar de forma mais clara a alienação antecipada de bens apreendidos em processos criminais. Essa inovação normativa teve como objetivo principal evitar a deterioração, a depreciação ou o custo excessivo de manutenção de bens de elevado valor, comumente apreendidos em crimes de natureza econômica, como veículos, imóveis e aeronaves.

RIOS E VIEIRA (2015) ressaltam que a alienação antecipada exerce função estratégica no combate à criminalidade econômica, ao promover maior eficiência na gestão de ativos e alinhar-se ao princípio constitucional da eficiência.

A evolução legislativa prosseguiu com a promulgação da Lei nº 13.840, de 5 de junho de 2019, que inseriu o artigo 60-A na Lei nº 11.343/2006 (Lei de Drogas), autorizando a alienação antecipada de bens como veículos, embarcações e aeronaves apreendidos em processos de tráfico ilícito de entorpecentes. A norma dispensa o trânsito em julgado da sentença penal condenatória, desde que a alienação seja autorizada pelo juízo competente, promovendo a preservação do valor econômico do bem e racionalizando o procedimento de gestão de ativos ilícitos (BRASIL, 2019a).

Na sequência, a Lei nº 13.886, de 17 de outubro de 2019, consolidou avanços na destinação de bens vinculados ao tráfico de drogas ao prever a alienação judicial antecipada desses ativos, com depósito dos recursos em conta vinculada ao processo penal. Essa inovação contribui para a gestão eficiente de bens apreendidos, assegurando sua utilidade no financiamento de políticas públicas relacionadas à segurança e prevenção ao crime (BRASIL, 2019b).

O denominado "Pacote Anticrime", instituído pela Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019, representou uma profunda reestruturação dos instrumentos de persecução penal patrimonial. Dentre as medidas introduzidas, destaca-se a previsão do artigo 91-A do Código Penal, que trata da perda alargada de bens, dispensando a necessidade de comprovação do nexo direto entre o bem e o crime, desde que demonstrada a incompatibilidade entre o patrimônio e a renda lícita do condenado. Além disso, o artigo 133-A do Código de Processo Penal passou a permitir que bens sujeitos a medidas assecuratórias sejam utilizados por órgãos de segurança pública, promovendo sua utilização estratégica para fins institucionais. A norma também fortaleceu os acordos de colaboração premiada e de não persecução penal, os quais se mostram eficazes para a recuperação célere de ativos mediante a confissão e devolução voluntária de valores e bens (BRASIL, 2019c).

A Lei nº 14.322, de 6 de abril de 2022, por sua vez, alterou a Lei de Drogas para excluir a possibilidade de restituição ao lesado do veículo utilizado no transporte de entorpecentes, autorizando sua alienação ou uso público, independentemente da habitualidade do agente na prática delitiva. A medida reforça a função preventiva da legislação e restringe a circulação de bens instrumentalizados em crimes de tráfico (BRASIL, 2022).

Mais recentemente, a Resolução nº 558, de 6 de maio de 2024, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), estabeleceu diretrizes para a gestão e destinação de bens e valores oriundos de penas pecuniárias, perda de bens e acordos penais, como colaboração premiada, leniência e cooperação internacional. A resolução busca consolidar práticas antes dispersas, promovendo maior efetividade, celeridade e transparência na gestão patrimonial penal. Entre os avanços, destaca-se a regulamentação da alienação antecipada, preferencialmente por leilões unificados, conduzidos pelo juízo ou por centrais especializadas em articulação com a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos (SENAD). Também é autorizada a contratação de administradoras especializadas para a gestão temporária dos bens até sua alienação definitiva, o que fortalece a governança institucional na recuperação de ativos ilícitos (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2024).

### 4.3. Comparação Brasil e União Europeia

Ferramenta/Instrumento Jurídico	Brasil (Ano de Instituição)	União Europeia (Ano de Instituição)
Reconhecimento mútuo de decisões de congelamento de bens ou provas	–	Decisão-Quadro 2003/577/JAI (2003)
Confisco de produtos e instrumentos do crime (inclusive ocultos)	Lei nº 12.683 (2012)	Decisão-Quadro 2005/212/JAI (2005)
Intercâmbio de informações entre autoridades policiais	Portaria nº 533/2019 do Ministério da Justiça e Segurança Pública (2019)	Decisão-Quadro 2006/960/JAI (2006) (revogada pela Diretiva UE 2023/977) (2023)
Criação de gabinetes de recuperação de bens	Portaria nº 533/2019 do Ministério da Justiça e Segurança Pública (2019)	Decisão do Conselho 2007/845/JAI (2007)
Regras mínimas de congelamento e confisco	–	Diretiva 2014/42/UE (2014) e Decisão-Quadro 2003/577/JAI (2003)
Ampliação das medidas assecuratórias	Lei nº 12.683 (2012)	Diretiva 2014/42/UE (2014)
Aplicação das medidas a bens em nome de terceiros	Lei nº 12.683 (2012)	–
Alienação antecipada de bens sujeitos a constrição	Lei nº 12.683 (2012) Lei nº 12.694 (2012) Lei nº 13.840 (2019) Lei nº 13.886 (2019)	Diretriz geral na Decisão 2007/845/JAI (2007) e procedimentos facilitados pela Diretiva 2014/42/UE (2014)

Perda alargada de bens	Lei nº 13.964 (2019)	–
Utilização de bens apreendidos por órgãos públicos	Lei nº 13.964 (2019)	–
Proibição de restituição de veículos usados no tráfico	Lei nº 14.322 (2022)	–
Diretrizes unificadas para gestão e destinação de bens	Resolução CNJ nº 558 (2024)	–

Quadro 1 – Comparação da Evolução Legislativa em Recuperação de Ativos: Brasil e União Europeia (2003–2024)  
(Elaborado pelo autor)

A análise comparativa entre o Brasil, uma federação, e a União Europeia, uma união supranacional composta por Estados-Membros soberanos, revela, como até esperado, abordagens jurídicas distintas na recuperação de ativos, moldadas pelas características institucionais de cada sistema.

Na União Europeia, a ênfase recai sobre a cooperação interestatal e a harmonização normativa, essenciais para garantir a eficácia de mecanismos como o reconhecimento mútuo de decisões de congelamento (Decisão-Quadro 2003/577/JAI) e a criação de gabinetes nacionais de recuperação de bens (Decisão do Conselho 2007/845/JAI). Dada a diversidade legislativa entre os Estados-Membros, a padronização por meio de diretivas, como a 2014/42/UE, promove uniformidade nos procedimentos, facilitando o enfrentamento conjunto da criminalidade transnacional.

Por outro lado, o Brasil, enquanto federação, enfrenta o desafio adicional da coordenação entre a União, os Estados e o Distrito Federal, o que motiva o fortalecimento interno das normas relativas à persecução penal patrimonial. As recentes reformas legislativas ampliaram a abrangência das medidas assecuratórias, incorporando instrumentos como a alienação antecipada de bens e a perda alargada de bens, além da utilização de ativos apreendidos por órgãos públicos. A instituição da Resolução CNJ nº 558/2024 reflete um esforço por unificar diretrizes no âmbito do Poder Judiciário, buscando superar a complexidade federativa e promover maior eficiência na gestão dos bens recuperados.

Dessa forma, enquanto a União Europeia prioriza a integração e a harmonização entre Estados-Membros para garantir a cooperação transnacional, o Brasil concentra esforços na consolidação e articulação das normas dentro de seu sistema federativo, buscando superar as barreiras inerentes à descentralização do poder. Ambas as abordagens evidenciam estratégias

adaptadas às realidades políticas e jurídicas, sendo fundamentais para o aprimoramento das políticas de recuperação de ativos ilícitos em suas respectivas esferas.

## 5. CONCLUSÃO

A análise do referencial teórico revela que a recuperação de ativos deve ser compreendida como um instrumento multifacetado de política pública, inserido no contexto mais amplo da segurança pública, da persecução penal e da responsabilização patrimonial de agentes envolvidos em criminalidade econômica.

O enfrentamento efetivo da criminalidade organizada exige a superação do modelo penal tradicional, centrado exclusivamente na privação de liberdade, e a adoção de uma abordagem estratégica que privilegie a descapitalização dos grupos criminosos e a reparação dos danos causados à coletividade.

A criminalidade contemporânea, em especial aquela de caráter econômico-financeiro, demanda respostas estatais integradas e eficazes, necessitando de cooperação internacional, uso de tecnologias de rastreamento financeiro, e o desenvolvimento de regimes legais específicos para confisco e administração de bens ilícitos para se obter uma política de recuperação de ativos eficiente e legitimada no plano global.

A Teoria Econômica do Crime reforça a necessidade de políticas públicas que elevem os custos do crime e diminuam os incentivos econômicos à prática delitiva. Essa abordagem evidencia que a recuperação de ativos não apenas reprime o comportamento criminoso, mas atua como mecanismo dissuasório no plano macroeconômico da criminalidade.

A evolução normativa no campo da recuperação de ativos tanto na União Europeia quanto no Brasil evidencia um processo de aperfeiçoamento jurídico voltado ao enfrentamento da criminalidade econômica, à descapitalização de organizações criminosas e à consolidação de instrumentos eficazes de justiça patrimonial. Em ambos os contextos, observa-se uma crescente preocupação com a efetividade da persecução penal não apenas sob a ótica da responsabilização pessoal, mas, sobretudo, quanto à recuperação dos produtos e instrumentos do crime.

No caso da União Europeia, há uma clara tendência à harmonização normativa entre os Estados-Membros, com ênfase no princípio do reconhecimento mútuo, na cooperação interinstitucional e na facilitação do bloqueio, apreensão e confisco de bens ilícitos. A criação de

gabinetes nacionais de recuperação de ativos e o fortalecimento dos mecanismos de troca de informações refletem a preocupação da União Europeia em garantir não apenas a efetividade, mas também a celeridade e a interoperabilidade entre os seus sistemas de justiça penal.

No Brasil, há avanços pontuais, porém importantes, no fortalecimento dos instrumentos de recuperação de ativos. As alterações legislativas consolidam a utilização da alienação antecipada, a perspectiva da gestão racional de bens apreendidos e da ampliação das hipóteses de confisco. Essa evolução normativa, embora mais fragmentada e reativa, indica um amadurecimento institucional quanto à compreensão da recuperação de ativos como parte essencial da estratégia de combate à macrocriminalidade.

A União Europeia e o Brasil priorizam a eficácia das medidas assecuratórias, a alienação antecipada e o confisco alargado como ferramentas de dissuasão e reparação. Conclui-se, portanto, que a efetiva recuperação de ativos exige não apenas marcos legais robustos, mas também uma estrutura institucional coerente, dotada de capacidade técnica e articulada com os princípios do devido processo legal, da cooperação internacional e da responsabilização patrimonial, visando um modelo mais eficiente, preventivo e restaurativo de justiça criminal.

## 6. REFERÊNCIAS

ALVES, Breno Eduardo Campos; CARVALHO FILHO, Romeu Fernandes de. A Recuperação Indireta de Ativos na Perspectiva de Investigações Não Complexas. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, v. 12, n. 6, p. 85-102, 2021.

BARCELOS, Andrea Beatriz Rodrigues de. Recuperação de ativos provenientes de lavagem de capitais. *Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União*, Brasília, n. 18/19, p. 121–145, 2006.

BRASIL. Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 4 mar. 1998.

BRASIL. Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012. Altera a Lei nº 9.613/1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jul. 2012a.

BRASIL. Lei nº 12.694, de 24 de julho de 2012. Altera o Decreto-Lei nº 3.689/1941 (Código de Processo Penal). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jul. 2012b.

BRASIL. Lei nº 13.840, de 5 de junho de 2019. Altera a Lei de Drogas para permitir alienação antecipada de bens apreendidos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 jun. 2019a.

BRASIL. Lei nº 13.886, de 17 de outubro de 2019. Dispõe sobre a destinação de bens apreendidos no tráfico de drogas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 out. 2019b.

BRASIL. Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 dez. 2019c.

BRASIL. Lei nº 14.322, de 6 de abril de 2022. Altera a Lei nº 11.343/2006 para dispor sobre veículos apreendidos no tráfico. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 abr. 2022

BUSOL, Olena. International legal regulations and issues of corrupt assets recovery. *Baltic Journal of Economic Studies*, v. 6, n. 4, p. 35-45, 2020.

COELHO, Raul de Campos e BRITO, Lencastre. A Recuperação de Ativos à luz da Lei n.º 30/2017, de 30 de maio. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa. 2019. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10451/37619>. Acesso em 18 de fev. de 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução nº 558, de 6 de maio de 2024. Estabelece diretrizes para a gestão e destinação de valores e bens oriundos de pena de multa, perda de bens e valores e prestações pecuniárias decorrentes de condenações criminais, colaboração premiada, acordos de leniência e acordos de cooperação internacional no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2024.

COSTA, Olivier. A União Europeia e sua Política Externa: história, instituições e processo de tomada de decisão. Cidade gráfica, 2020.

DA COSTA MOURA, Emerson Affonso. Direitos Fundamentais, Dever Estatal de Segurança Pública e Cidadania: O Controle Social das Políticas Públicas na Garantia do Exercício Proporcional do Poder de Polícia. *Revista de Direito Brasileira*, v. 22, n. 9, p. 04-28, 2019.

FIGUEIREDO, Sabrina Oliveira de et al. Fatores determinantes do controle da criminalidade em gestão de políticas de segurança pública. *Revista de Administração Pública*, v. 55, p. 438-458, 2021.

GONÇALVES, Me Jonas Rdorigo; SIQUEIRA, Marcus Vinicius Barbosa. A segurança pública no Brasil. *Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros*, v. 10, n. 38, p. 04-16, 2019.

JUNQUEIRA, Gabriel Marson. A recuperação de ativos, o regime do reconhecimento mútuo e os pedidos de cooperação judiciária relacionados a confisco non-conviction based em Portugal. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, v. 6, n. 2, p. 765-798, 2020.

KOLLER; S. H.; DE PAULA COUTO, M. C. P.; HOHENDORFF, J. V. (Org.). Manual de produção científica. Porto Alegre, Penso, 2014.



KOPITTKKE, Alberto Liebling Winogron. Segurança pública baseada em evidências: a revolução das evidências na prevenção à violência no Brasil e no mundo. 2019. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2019.

LIMA, José Wilson Ferreira; SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Análise comparativa do processo de construção da política criminal no Brasil e em Portugal. *REVISTA QUAESTIO IURIS*, v. 12, n. 3, p. 588-611, 2019.

LIMA, Renato Brasileiro de. Legislação criminal especial comentada. 8. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2020.

MACHADO, Diogo De Oliveira et al. Natureza bifronte da recuperação de ativos pelo Tribunal Penal Internacional: dissuasão da prática delitiva e reparação em favor das vítimas. 2017.

MAGUCHU, Prosper; GHOZI, Ahmad. The Role of Civil Society Organisations in Asset Recovery. *Indonesian Journal of International Law*, v. 19, n. 2, p. 317-338, 2022.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. Fundamentos de Metodologia Científica. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MONTE, Meiry Mesquita; LEOPOLDINO, Cláudio Bezerra. Análise da eficiência relativa dos gastos estaduais em segurança pública. *Revista Gestão em Análise*, v. 9, n. 2, p. 48-59, 2020.

PAVLIDIS, George. Asset recovery in the European Union: implementing a “no safe haven” strategy for illicit proceeds. *Journal of Money Laundering Control*, v. 25, n. 1, p. 109-117, 2022.

PAVLIDIS, Georgios. Global sanctions against corruption and asset recovery: a European approach. *Journal of Money Laundering Control*, v. 26, n. 1, p. 4-13, 2023.

PEREIRA, Augusto Henrique de Almeida. Direito da União Europeia: legitimação da autonomia política dos povos da União Europeia e o desígnio federalista. 2024. 95 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Aberta, Lisboa, 2024.

PIMENTA, Raquel de Mattos; VENTURINI, Otavio. International cooperation and negotiated settlements for transnational bribery: a study of the Odebrecht case. *Revista Direito GV*, v. 17, p. e2131, 2021.

PIZZANI, L.; SILVA, R. C. DA; BELLO, S. F.; HAYASHI, M. C. P. I. A arte da pesquisa bibliográfica na busca do conhecimento. *RDBCI: Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação*, v. 10, n. 2, p. 53-66, jul. 2012.

RIOS, Rodrigo Sánchez; VIEIRA, Guilherme Siqueira. Alienação Antecipada e Destinação Prévia de Bens Constritos: Limites Éticos e Jurídicos no Âmbito da Criminalidade Econômica. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, v. 10, n. 2, p. 547-572, 2015.

REGIME-QUO, Confiscation. Commission's Proposal to Further Harmonise the EU. *New Journal of European Criminal Law*, v. 13, n. 4, p. 478-501, 2022.

RUMAHORBO, Midian Hosiholan; MAHDEWI, Risa; BANJARANI, Desia Rakhma. The Role of Prosecutors in The Effort For Assets Recovery From Corruption Crimes. *Ius Poenale*, v. 3, n. 2, p. 81-92, 2022.

SAADI, Ricardo Andrade; MACHADO, Diogo de Oliveira. Os valores da corrupção: administração de bens apreendidos e confiscados. *Revista Direito GV*, v. 13, p. 484-519, 2017.  
SONNICKSEN, Jared. Can the EU be a federal democracy? Assessing the horizontal and vertical dimension of the EU government from comparative perspective. *Comparative European Politics*, v. 20, p. 114–133, 2022.

SHIKIDA, Pery Francisco Assis. Aspectos da Economia do Crime em Unidades Prisionais da Região Metropolitana de São Paulo: Elementos Teóricos e Evidências Empíricas. *Informe Gepec*, v. 28, n. 2, p. 268-287, 2023.

SOUSA, A. C. B. de. Estratégia de enfrentamento ao crime organizado: Rede Nacional de Recuperação de Ativos. *Revista do Sistema Único de Segurança Pública*, Brasília, Brasil, v. 3, n. 1, p. 81–94, 2024.

UNIÃO EUROPEIA. Decisão-Quadro 2003/577/JAI, do Conselho, de 22 de julho de 2003, relativa à execução na União Europeia das decisões de congelamento de bens ou de provas. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 196, 2 ago. 2003.

UNIÃO EUROPEIA. Decisão-Quadro 2005/212/JAI, do Conselho, de 24 de fevereiro de 2005, relativa à perda de produtos, instrumentos e bens relacionados com o crime. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 68, 15 mar. 2005.

UNIÃO EUROPEIA. Decisão-Quadro 2006/960/JAI, do Conselho, de 18 de dezembro de 2006, relativa à simplificação do intercâmbio de dados e informações entre as autoridades de aplicação da lei dos Estados-Membros da União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 386, 29 dez. 2006.

UNIÃO EUROPEIA. Decisão do Conselho 2007/845/JAI, de 6 de dezembro de 2007, relativa à cooperação entre os Gabinetes de Recuperação de Bens dos Estados-Membros. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 332, 18 dez. 2007.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2014/42/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, relativa ao congelamento e à perda dos instrumentos e produtos do crime na União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 127, 29 abr. 2014.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva (UE) 2023/977 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de maio de 2023, relativa ao intercâmbio de informações entre as autoridades de aplicação da lei dos Estados-Membros e que revoga a Decisão-Quadro 2006/960/JAI do Conselho. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 132, 16 maio 2023.

## **A RECUPERAÇÃO DE ATIVOS ILÍCITOS E A MUDANÇA DE PARADIGMA NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: DESAFIOS, AVANÇOS E BOAS PRÁTICAS DAS POLÍCIAS CIVIS BRASILEIRAS**

### **Resumo:**

O artigo aborda a implementação e os desafios da recuperação de ativos no âmbito estadual no Brasil, a partir da Portaria nº 533 do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que criou a Rede Nacional de Recuperação de Ativos (RECUPERA). A pesquisa explora o processo de criação das unidades de recuperação de ativos em diferentes unidades federativas, destacando as dificuldades enfrentadas e boas práticas desenvolvidas. O artigo analisa a implementação das cinco etapas da recuperação de ativos — identificação, apreensão, administração, alienação e destinação — e os modelos adotados pelas unidades estaduais, bem como ressalta as diferentes práticas em cada estado e os desafios de integrar os sistemas de gestão, revelando avanços institucionais, mas também expondo desafios significativos, como a falta de estrutura adequada, a carência de efetivo especializado e a ausência de procedimentos operacionais padronizados. Também, realizou-se uma abordagem quantitativa, explorando a evolução temporal da arrecadação e a quantidade de ativos leiloados pela SENAD, de bens vinculados ao tráfico de drogas, levando em consideração apenas aqueles apreendidos pelas Polícias Civis. Por fim, conclui-se que a implementação das unidades de recuperação de ativos nas Polícias Civis representa um avanço importante, mesmo diante da necessária mudança de mentalidade para incorporar a recuperação de ativos nas investigações policiais. A falta de dados completos e consolidados e a escassez de métricas confiáveis dificultam o monitoramento e uma melhor avaliação do impacto da política, neste momento.

### **Palavras-chave:**

Recuperação de Ativos. Rede Recupera. Polícia Civil. Desafios Institucionais. Políticas Públicas. Gestão de ativos ilícitos

### **Abstract:**

This article examines the implementation and challenges of asset recovery at the state level in Brazil, grounded in Ordinance No. 533 issued by the Ministry of Justice and Public Security, which established the National Asset Recovery Network (RECUPERA). The study investigates the formation of asset recovery units across various federative entities, highlighting both institutional shortcomings and emerging best practices. It systematically analyzes the implementation of the five essential stages of the asset recovery cycle—identification, seizure, management, disposal, and allocation—while also addressing the diverse operational models adopted by state-level units. The findings emphasize considerable institutional disparities, particularly regarding structural capacity, the availability of specialized personnel, and the lack of standardized operational procedures. A quantitative approach was employed to explore the temporal evolution of revenue and the volume of assets auctioned by SENAD focusing exclusively on property seized by Civil Police forces in connection with drug trafficking. The article concludes that the establishment of asset recovery units within Civil Police institutions

constitutes a significant institutional advance. Nonetheless, this development still faces structural, operational, and cultural barriers—particularly the need to shift investigative paradigms to embrace asset-focused strategies. Moreover, the absence of comprehensive and consolidated data, as well as the limited availability of reliable performance indicators, hampers effective monitoring and robust impact assessment of the current policy framework.

**Keywords:**

Asset Recovery; RECUPERA Network; Civil Police; Institutional Challenges; Public Policy; Illicit Asset Management.

## 7. INTRODUÇÃO

A Lei 13.675/18 ao disciplinar nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) apontando dentre seus objetivos, no art. 6º, o incentivo a medidas para modernização de equipamentos e padronização de ações, além do estabelecimento de mecanismos de monitoramento e de avaliação das ações implementadas.

Referido diploma legal teve origem no Projeto de Lei nº 3.734, de 2012, proposto pelo Poder Executivo que pela justificativa apresentada (BRASIL, 2012), o projeto visava garantir a eficiência das atividades policiais, afirmando que:

A segurança pública é um bem democrático, legitimamente desejado por todos os setores sociais, um direito fundamental da cidadania, obrigação constitucional do Estado e responsabilidade de cada um de nós. O Programa Nacional da Segurança Pública do Governo Federal considera necessária a reforma das polícias para torná-las instituições eficientes, respeitosas dos Direitos Humanos e voltadas para a construção da paz.

(BRASIL, 2012)

Nesse mesmo contexto, outras normativas foram publicadas com o objetivo de fortalecer as estruturas institucionais voltadas à recuperação de ativos ilícitos, como a Portaria MJSP nº 533/2023, que instituiu a Rede Nacional de Recuperação de Ativos (RECUPERA) visando estabelecer um mecanismo de articulação institucional entre as entidades envolvidas na recuperação de ativos ilícitos, além de definir as diretrizes para a adesão de novos integrantes e para a formação de parcerias, e o Decreto nº 11.842 que instituiu o Conselho Nacional de Políticas sobre Recuperação de Ativos (CONARA), órgão consultivo, de caráter permanente, integrante do Sistema de Justiça.

Tais medidas culminaram na Portaria MJSP nº 870/2025, que regulamenta a Política Nacional de Recuperação de Ativos (PNRA), prevendo a padronização de conceitos, metodologias e procedimentos, além da articulação entre os diversos órgãos envolvidos na temática.

A implementação de políticas públicas voltadas à recuperação de ativos, conforme delineado nos atos normativos mencionados, representa não apenas um avanço institucional, mas também um mecanismo de concretização do princípio da eficiência, consagrado no caput do art. 37 da Constituição Federal, uma vez que busca maximizar os resultados das ações estatais e otimizar a utilização de recursos públicos.

Como visto, a existência de uma política dedicada em sua integralidade e devidamente implementada de recuperação de ativos além de estar em voga, é medida que se impõe a todas as polícias judiciárias e investigativas (Polícias Cíveis e Federal) e, assim, este trabalho pretende analisar as Políticas de Recuperação de Ativos em cada unidade da federação, no âmbito das Polícias Cíveis, delineando suas ações, procedimentos e processo de implementação, identificando os fatores dificultadores e facilitadores, seja nos locais que já implementaram a respectiva unidade, sejam nos que estão para implementar.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com pontos focais de cada Estado<sup>4</sup>, responsáveis pela unidade de recuperação de ativos onde essa já foi implementada ou representante da Rede Recupera daquela unidade da federação nos locais que ainda não instituíram a unidade.

A pesquisa adotará a abordagem qualitativa, descritiva e exploratória, conforme dispõe CRESWELL (2010), uma vez que o objetivo é coletar opiniões e *insights* sobre a Política de Recuperação de Ativos sob a perspectiva das boas práticas e expertise das unidades das Polícias Cíveis de cada unidade da federação, com exceção do Distrito Federal.

Na abordagem qualitativa, que segundo CRESWELL (2010), consiste em um meio para investigar e compreender o significado atribuído por indivíduos ou grupos a um problema social ou humano, o estudo abordará as instituições públicas, Polícias Cíveis.

A natureza descritiva se fundamenta no fato de que "apresenta um relato de um fenômeno social, incorporando, por exemplo, sua estrutura, atividades, mudanças ao longo do tempo e interações com outros fenômenos" (GODOY, 2006).

---

<sup>4</sup> Que assinaram um Termo de Consentimento para Entrevista em Pesquisa Acadêmica

No que diz respeito ao caráter exploratório da pesquisa, este se mostra pertinente ao estudo a ser conduzido, uma vez que há a necessidade de descrever e desenvolver a análise a partir de um fenômeno pouco conhecido (CRESWELL, 2010). Nesse sentido, pretende-se analisar a Política de Recuperação de Ativos das Polícias Civis, sob a ótica das melhores práticas adotadas, dificuldades encontradas e modelos implementados ou com intenção de implementar.

A pesquisa, portanto, foi desenvolvida no âmbito de todas as unidades das Polícias Civis, com exceção da Bahia, que não mostrou interesse em participar e do Distrito Federal, por ser este subscritor o representante da unidade, utilizando-se como instrumentos de coleta de dados: a pesquisa bibliográfica (PIZZANI, SILVA, BELLO, HAYASHI 2012) (KOLLER, DE PAULA COUTO, HOHENDORFF, 2014); pesquisa documental (MARCONI; LAKATOS, 2017); e entrevistas semiestruturadas individuais com utilização de caracterização a posteriori (BARDIN, 2016).

Além disso, foi realizada uma análise dos dados referentes apenas aos leilões realizados de tráfico de drogas com base somente nas apreensões realizadas pelas Polícias Civis de cada unidade da federação, com base em dados informados pela SENAD.

## **8. RECUPERAÇÃO DE ATIVOS EM ÂMBITO ESTADUAL**

A Portaria nº 533 do Ministério da Justiça e Segurança Pública além de instituir a Rede Nacional de Recuperação de Ativos (RECUPERA), em seu anexo, recomenda a criação e estruturação em cada unidade da federação de uma unidade de recuperação de ativos. O principal objetivo do programa RECUPERA<sup>5</sup> é viabilizar a identificação, localização, apreensão, administração e destinação de ativos vinculados à prática ou ao financiamento de infrações penais.

Uma das metas do programa é criar um ambiente propício e seguro para o intercâmbio de experiências, a disseminação de metodologias de trabalho, a implementação de boas práticas e a promoção de capacitações integradas. Essas ações têm como propósito o fortalecimento das

---

<sup>5</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Recupera – Estratégia Nacional de Recuperação de Ativos. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/recupera>. Acesso em: 20 maio 2025.

unidades responsáveis pela recuperação de ativos nas Polícias Civil e Federal, contribuindo para a melhoria da eficiência e da efetividade dessas operações.

A União Europeia (2014), na Diretiva 2014/42/EU, afirma que a criminalidade organizada transnacional tem como finalidade central a obtenção de lucro e, assim, diante disso, é imprescindível que as autoridades competentes disponham de mecanismos eficazes para a identificação, o congelamento, a administração e a decretação da perda dos produtos oriundos de atividades criminosas. A atuação preventiva e repressiva eficaz contra esse tipo de criminalidade exige a neutralização de seus lucros ilícitos, o que pode demandar, em determinadas circunstâncias, a extensão das medidas de confisco a quaisquer bens vinculados a atividades criminosas.

Visando aumentar a efetividade da recuperação de ativos, a ENCCLA (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro) estipulou a Ação 05/2023 com intuito de mapear e discutir o fluxo da investigação criminal e do processo penal no tocante à lavagem de dinheiro e recuperação de ativos. Referida ação, teve como principal resultado o levantamento dos pontos de monitoramento relevantes para acompanhar o fluxo da investigação criminal e do processo penal nessas matérias, além de demonstrar a necessidade de continuidade dos debates com os atores da Justiça Criminal (BRASIL, 2023).

Segundo o Ministério da Justiça e Segurança Pública (BRASIL, 2025), todas as unidades da federação assinaram o Termo de Adesão a Rede Recupera, se comprometendo a instituir, caso não tenham, em 180 (cento e oitenta) dias da assinatura, a unidade de recuperação de ativos em seu Estado da Federação, sendo que no momento da pesquisa, excluindo o Distrito Federal, quinze unidades da federação já tinham instituído a sua unidade de recuperação de ativos e onze não.

Ao fomentar a criação de unidades específicas para tratar de recuperação de ativos em cada ente federativo, o Ministério da Justiça fortalece a capacidade de combate ao crime, além de promover uma maior integração entre os estados membros, seguindo exemplo da União Europeia que na Decisão 2007/845/JAI do seu Conselho determinou que cada Estado-Membro criasse um Gabinete Nacional de Recuperação de Bens com a finalidade de viabilizar o rastreamento e a identificação de produtos e bens provenientes de atividades ilícitas, os quais possam ser objeto de medidas judiciais de apreensão ou confisco (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2007).

Nesse sentido, BISOGNO (2023) afirma que é essencial a implementação de estratégias de gestão que promovam a cooperação entre diversos atores, incluindo o governo central, administrações locais e organizações da sociedade civil.

De outro turno, LATIMIER (2019) ao analisar a evolução do direito francês na recuperação de ativos ilícitos, destaca diversas melhorias no sistema jurídico francês, incluindo o fortalecimento das leis de recuperação de ativos, através das reformas legislativas que aprimoraram os mecanismos de apreensão e confisco de bens ilícitos; e a criação de instituições especializadas, como a *Agence de Gestion et de Recouvrement des Avoirs Saisis et Confisqués* (AGRASC) que foi estabelecida para gerenciar e recuperar ativos confiscados na França.

Na linha da iniciativa do Ministério da Justiça, D'ALFONSO (2022) ao abordar a evolução da legislação italiana sobre a recuperação de ativos ilícitos, destaca que as intervenções legislativas contribuíram para a definição de um quadro regulatório nacional voltado para a prevenção e punição da criminalidade organizada, com especial atenção ao aspecto econômico do capital acumulado ilegalmente, enfatizando a centralidade da escolha de uma política legislativa para alcançar objetivos sociais, especialmente por meio de ações de requalificação.

Por sua vez, KOPITKKE (2017) defende uma estrutura institucional dotada de capacidade legal, recursos humanos e financeiros para induzir as mudanças necessárias nas mais diversas áreas de gestão da segurança pública, apresentando propostas que visam promover uma atuação mais integrada, coordenada e baseada em evidências, alinhada às melhores práticas internacionais.

### 8.1. Tempo de Criação

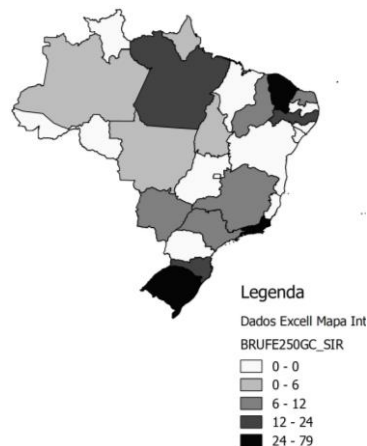


Figura 1– Tempo de Criação da unidade de Recuperação de Ativos em meses (elaborado pelo autor)



No momento da pesquisa, verificamos que as quinze unidades da federação que haviam instituído sua unidade de Recuperação de Ativos, eram Amazonas, Amapá, Ceará, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins.

As demais estavam em processo de criação (Acre, Alagoas, Bahia<sup>6</sup>, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Paraíba, Paraná, Rondônia, Roraima e Sergipe).

Das unidades criadas, apenas cinco (Ceará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina) haviam sido criadas há mais de um ano.

## 8.2. Posição no Organograma

O Ministério da Justiça e Segurança Pública orienta que a unidade de recuperação de ativos seja alocada, estrategicamente, em ambiente organizacional com canais efetivos de comunicação entre a administração superior e as unidades operacionais de modo a garantir o fluxo contínuo de informações entre todos os níveis (BRASIL, 2023).

Nesse sentido, LIVIJN (2019) demonstra o envolvimento ativo dos gerentes de nível médio<sup>7</sup> que se baseia na coordenação e interação laterais, em vez de verticais, mostrando como esse papel cria elementos organizacionais de nível micro necessários para concretizar a intenção por trás da estratégia da alta gerência e fazer os arranjos macroestruturais funcionarem.

Nesse sentido, todas as unidades que já instituíram seguiram a recomendação acima e das que ainda não instituíram e já se decidiram também.

	UF	Vinculação Orgânica
Unidades Instituídas	AM	Delegacia Geral
	AP	Unidade de Combate à Corrupção e ao Crime Organizado
	CE	Departamento de Recuperação de Ativos
	MG	Delegacia Geral
	MS	Delegacia Geral
	MT	Delegacia Geral-Adjunta
	PA	Delegacia Geral-Adjunta
	PE	Unidade de Inteligência
	PI	Unidade de Inteligência
	RJ	Unidade de Combate à Corrupção e ao Crime Organizado

<sup>6</sup> A Polícia Civil da Bahia não se interessou em participar da pesquisa

<sup>7</sup> também conhecidos como *middle manager* ou gestor de nível médio, sendo um profissional que ocupa um cargo de liderança entre os níveis superior e inferior de uma empresa

	RN	Delegacia Geral-Adjunta
	RS	Unidade de Inteligência
	SC	Delegacia Geral
	SP	Delegacia Geral-Adjunta
	TO	Delegacia Geral
Unidades Não Instituídas	AC	Não Definido
	AL	Não Definido
	ES	Delegacia Geral
	GO	Delegacia Geral
	MA	Delegacia Geral
	PB	Unidade de Operações
	PR	Unidade de Gestão e Finanças
	RO	Unidade de Combate ao Crime Organizado
	RR	Unidade de Combate à Corrupção e ao Crime Organizado
	SE	Delegacia Geral-Adjunta

Quadro 1 – Vinculação Orgânica das Unidades de Recuperação de Ativos (Elaborado pelo autor)

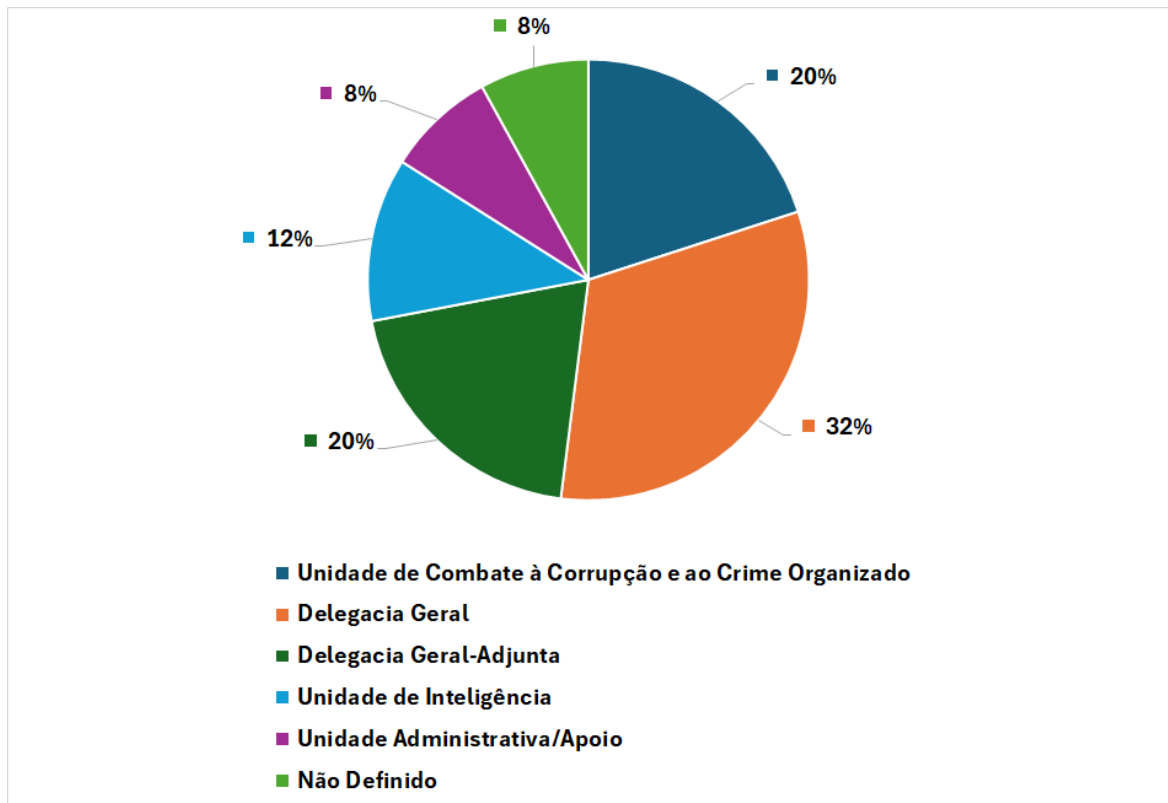


Figura 2 – Vinculação orgânica das unidades de recuperação de ativos (elaborado pelo autor)

Em que pese a falta de padronização das unidades dentro da estrutura orgânica das Policiais Civis, certo é que todas as unidades de recuperação de ativos foram instituídas ou estão

com intenção de ser vinculadas a unidades de primeiro escalão das suas respectivas forças, sejam elas consideradas Departamento, Superintendência ou Coordenação; mas certo é que quando não estão vinculadas diretamente ao órgão máximo da administração superior, estão vinculadas a órgãos que compõem o nível orgânico logo abaixo.

Chama atenção que a Polícia Civil do Ceará destinou um Departamento para Recuperação de Ativos, vinculando a ele, a Delegacia de Combate à Corrupção, a Delegacia de Combate à Lavagem de Dinheiro, além da própria unidade de recuperação de ativos. Ao nomear o Departamento desta forma, contendo em seu interior outras unidades de suma importância, demonstra o destaque que aquela unidade dispensa para temática de recuperação de ativos.

Outro destaque é a unidade criada pela Polícia Civil de São Paulo que está vinculada a Delegacia Geral Adjunta, na hierarquia máxima da Polícia Civil, porém funciona na Secretaria de Segurança, junto ao gabinete do secretário, na unidade responsável pelo orçamento daquele Estado.

### 8.3. Modelo implementado - estrutura

	UF	Modelo	Instaurar IP	Medidas Assecuratórias	Alienação Antecipada	Gestão	Pátio	Leilão	Acompanhamento
Unidades Instituídas	AM	não definido (intenção as 5)	não	sim	sim	não definido	não	não definido	sim, estruturando
	AP	não definido (intenção as 3 últimas)	intenção sim	não	não	sim, sem sistema ainda	não	não definido	sim, estruturando
	CE	as 3 últimas	pode mas não faz	sim	sim	sim, Excel	sim	sim, gestão	sim, planilha
	MG	não definido (intenção as 5)	sim	sim	sim	não definido	não	não definido	sim, estruturando
	MS	não definido	não definido	não definido	não definido	sim, preparando sistema	não	não, comissão SSP	sim, estruturando
	MT	não definido	sim, excepcionalmente	sim, excepcionalmente	sim	sim, preparando sistema	não	não definido	sim, estruturando
	PA	alienação e destinação, apoio demais	não	sim, em conjunto	sim, em conjunto	não	não	sim, gestão	sim, estruturando
	PE	as 3 últimas, apoio demais	não	não, só assessora	não, só assessora	não, outra unidade faz	sim	não	sim, estruturando
	PI	não definido	não	sim	sim	não definido	não	não definido	sim, estruturando
	RJ	todas as etapas	sim	sim	sim	sim, sistema próprio	não	sim, gestão	sim, sistema próprio
	RN	as 3 últimas	não	sim, formatando	sim, formatando	sim, sistema próprio	sim	sim, gestão	sim, estruturando
	RS	destinação	não	não, só assessora	não, só assessora	não	não	não	sim, sistema próprio
	SC	destinação	não	não	não	não	sim	sim, assessorar	sim, sistema próprio
	SP	as 3 últimas	não	sim	sim	sim, preparando sistema	não	sim, gestão	sim, sistema próprio
	TO	não definido	não definido	não definido	não definido	sim, preparando sistema	não	sim, gestão	sim, estruturando
Unidades Não Instituídas	AC	não definido	não	não	não	sim, sem sistema ainda	sim	não definido	sim, estruturando
	AL	não definido	não	não definido	não definido	sim, sem sistema ainda	sim	não definido	sim, planilha
	ES	todas as etapas	sim	sim	sim	sim, sem sistema ainda	sim	sim, gestão	sim, planilha
	GO	não definido	não definido	não definido	não definido	não definido	sim	não definido	não definido
	MA	não definido	não	sim, formatando	sim, formatando	sim, preparando sistema	não	não definido	não definido
	PB	não definido	não	não	sim	sim, preparando sistema	sim	sim, gestão	não definido
	PR	as 3 últimas	não	sim	sim	sim, preparando sistema	não	não definido	sim, sistema próprio
	RO	todas as etapas, foco assessoramento	não	sim	sim	sim, sem sistema ainda	sim	não	sim, sistema próprio
	RR	não definido	não definido	sim	sim	sim, sem sistema ainda	sim	não definido	sim, estruturando
	SE	não definido	sim	sim	sim	não definido	não	sim, assessorar	sim, estruturando

Quadro 2 – Modelo adotado/estrutura/ações pretendidas (elaborado pelo autor)

ESCARIZ (2022) sustenta que a recuperação de ativos constitui um elemento central das políticas criminais contemporâneas, fundamentada na premissa de que a principal motivação das organizações criminosas é o lucro. A privação desses ganhos ilícitos, além de exercer um efeito

dissuasório, impede sua reaplicação em novas atividades delitivas e permite sua reorientação para finalidades legítimas, como a reparação de vítimas, o financiamento de políticas públicas e o fortalecimento institucional. Essa abordagem estruturada abrange uma cadeia de etapas interdependentes: identificação e localização dos bens, apreensão cautelar, administração durante o processo penal, decretação judicial de perda e, por fim, destinação efetiva dos ativos.

A Portaria MJSP nº 870, de 11 de fevereiro de 2025 no seu art. 4º define as etapas da recuperação de ativos como sendo a identificação, a apreensão, a administração, a alienação e a destinação de bens, direitos e valores que constituem produto ou proveito do ato criminoso.

Neste ponto, importante trazer os esclarecimentos de CORREIA (2017) que explica que o conceito de recuperação de ativos não coincide com o conceito de confisco ou de perda, tendo um significado muito mais amplo e, ainda, pouco decantado, designando-se todo um amplo e complexo processo que compreende a identificação, a apreensão, o confisco e a destinação dos proventos do crime.

Com relação ao modelo utilizado pelas unidades de recuperação de ativos considerando as cinco etapas (identificação, apreensão, administração, alienação e destinação), percebe-se que várias polícias ainda não se definiram sobre qual modelo seguir quanto a execução das fases pela unidade, tanto nos Estados que ainda não implementaram, como já poderia até ser esperado, quanto nos locais que já criaram a respectiva unidade. Sendo que várias unidades, independente do modelo que pretendem adotar, citaram que querem criar um critério de admissibilidade para determinar quais casos vão atuar, obviamente apenas nos mais relevantes.

Há um destaque para as unidades que executam ou pretendem executar as três últimas etapas (administração, alienação e destinação) ou apenas algumas dessas fases, seja isoladamente ou em par, trazendo um aspecto mais administrativo e de gestão para essas unidades, pois dessa forma não executam a atividade fim da polícia, investigação, que está intrinsicamente ligada com as duas primeiras fases (identificação e apreensão).

Essa disposição mais administrativa é corroborada com a constatação que poucas unidades irão realizar investigação por conta própria, instaurando inquérito. Destaca-se que o Rio de Janeiro, apesar de instaurar o inquérito policial, não possui cartório vinculado a unidade de recuperação de ativos, instaurando o inquérito vinculado a unidade policial que está tocando a investigação principal, com foco na investigação patrimonial apenas, sendo que ao final apenas esse inquérito instaurado aos autos principais.

Por outro lado, a maioria que já se definiu vai representar por medidas assecuratórias, como sequestro e arresto, e alienação antecipada, uma vez que o caráter dessas medidas é garantir a efetividade da persecução penal, principalmente no tocante a melhor eficácia na gestão dos bens.

BARCELOS (2006), explica que as medidas assecuratórias no processo penal — como o sequestro, a apreensão e o bloqueio de bens — exigem mecanismos eficazes de gestão patrimonial, a fim de evitar a deterioração, depreciação ou perda de rendimentos desses ativos enquanto perdura a ação penal. Nesse contexto, a alienação antecipada, especialmente indicada para ativos de rápida deterioração ou de gestão onerosa, visa preservar o valor econômico dos bens sujeitos a eventual perdimento ou expropriação, promovendo sua venda antes do trânsito em julgado da sentença penal, de modo a evitar a desvalorização causada pelo tempo e pelas dificuldades operacionais de conservação.

Chama atenção que um grande número de unidades não possui pátio próprio para guardar veículos apreendidos, o que inegavelmente dificulta a administração e gestão desses bens. Da mesma forma, a grande maioria não possui um sistema para realizar o controle e acompanhamento dos ativos.

De igual forma, a pesquisa realizada revela que há uma predileção por não realizar os leilões, e sim realizar os atos administrativos necessários para a preparação e desembaraço dos bens, se valendo, assim, de outros órgãos para executar o leilão por intermédio de leiloeiros cadastrados.

#### **8.4. Destinação**

Com relação à destinação dos ativos, das unidades da federação que já instituíram sua unidade de recuperação de ativos, a imensa maioria já regulamentou a forma de destinação dos bens, direitos e valores cuja perda tenha sido declarada, nos termos do art. 7º, § 1º da Lei 9.613/98.

§ 1º A União e os Estados, no âmbito de suas competências, regulamentarão a forma de destinação dos bens, direitos e valores cuja perda houver sido declarada, assegurada, quanto aos processos de competência da Justiça Federal, a sua utilização pelos órgãos federais encarregados da prevenção, do combate, da ação penal e do julgamento

dos crimes previstos nesta Lei, e, quanto aos processos de competência da Justiça Estadual, a preferência dos órgãos locais com idêntica função (BRASIL, 1998, art. 7º, § 1º)

Chama atenção que em grande parte das unidades da federação, a destinação do recurso é na totalidade para a Polícia Civil, com exceção de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Mato Grosso que destinam 90(noventa)%, 80(oitenta)% e 40(quarenta)%, respectivamente para a Polícia Civil; e Ceará, Pará, Rio Grande do Norte e São Paulo que o recurso é destinado para o fundo da Segurança Pública.

Já nos locais que ainda não instituíram as unidades, o cenário é diferente. Alagoas, Maranhão e Paraíba não possuem norma regulamentadora. Já as que possuem norma, apenas Espírito Santo, Paraná e Roraima destinam a totalidade para a Polícia Civil, as demais encaminham quantias mais modestas: Goiás e Sergipe, 70(setenta)%; e Rondônia apenas 9(nove)%, sendo que Acre possui fundo criado sem especificar a porcentagem.

O retorno efetivo do valor recuperado além de complexo, requer tempo, Rio de Janeiro, por exemplo, mesmo com unidade criada desde 2019 ainda não possui valor depositado no fundo. Já o Ceará, com praticamente o mesmo tempo de criação conseguiu recuperar efetivamente aproximadamente R\$ 200.000 (duzentos mil reais), sendo cento e noventa mil depositados neste ano de 2025.

O Rio Grande do Sul tem alguns valores, não sabendo especificar quanto, recuperado com sucesso, destacando valores obtidos por Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) firmados pelo Ministério Público com o investigado, o que diminui o tempo de espera, pois não precisa aguardar o trânsito em julgado.

Já São Paulo, em que pese ter uma unidade constituída mais recente, apesar de, como informado, realizar o trabalho de maneira informal há mais tempo, possui R\$ 490.000 (quatrocentos e noventa mil reais) já efetivamente recuperados e R\$ 10.000.000 (dez milhões de reais) recebidos oriundo de um ANPP firmado em uma investigação envolvendo uma quadrilha de jogo de azar.

## **8.5. Dificuldades/Desafios**

A mudança de cultura e mentalidade (começar a se dedicar a questão patrimonial e não apenas autoria e materialidade na investigação) é apontada de forma quase uníssona na pesquisa como o maior desafio encontrado, sendo seguido por falta de efetivo e estrutura.

Certo é que apesar do baixo número de servidores ser quase uma regra no serviço público, a falta de efetivo e de estrutura podem ser consideradas consequência da necessidade de mudança e paradigma institucional, uma vez que no momento que se entender a importância da recuperação de ativos, mais investimentos, tanto de pessoal quanto estrutural, serão destinados para essas unidades.

No momento, das unidades já instituídas, a que possui mais servidor é a do Ceará com dois delegados, sete agentes e cinco administrativos; sendo seguida pelo Rio de Janeiro com dois delegados e cinco agentes; São Paulo com três delegados e um escrivão; Minas Gerais com 1 delegado e 3 inspetores; sendo que as demais, quando muito, possuem um delegado e um agente lotados na unidade de recuperação de ativos.

Reforçando a necessidade de mudança de mentalidade cultural, nenhuma unidade da federação, seja nas que já instituíram a unidade de recuperação de ativos, seja onde ainda não foi instituído, possui um Procedimento Operacional Padrão sobre o tema recuperação de ativos.

DA SILVA JÚNIOR, ZACARON E OLIVEIRA (2021) destacam a importância da normatização de um procedimento operacional padrão (POP) para a minimização de possíveis erros profissionais, afastando a insegurança jurídica que permeia a atividade fim, além de criar, através de treinamentos constantes uma conduta com padrões aceitáveis de eficiência, eficácia e efetividade.

## **8.6. Boas práticas**

Como ações, procedimentos já implementados para o bom êxito da política de recuperação de ativos, destaca-se a importância da comunicação interinstitucional e da padronização de práticas, como apontado por Piauí e Amazonas, que enfatizam a necessidade de articulação entre unidades e o desenvolvimento de fluxos que permitam ao operador na ponta saber como proceder diante da apreensão de bens.

Essa estruturação é reforçada por iniciativas da Rede Recupera, citada pelo Amapá, e pela atuação proativa da unidade atuando junto às delegacias, conforme Ceará, além do papel

estratégico da investigação patrimonial como pré-requisito para ações financeiras, visando criar uma cultura institucional de rastreamento e recuperação de ativos evidenciado por Pernambuco.

Observa-se, também, uma preocupação crescente com a governança dos recursos recuperados e com a eficiência na destinação de bens, como evidenciado nos relatos de Rio Grande do Sul e São Paulo. O primeiro menciona a existência de um grupo gestor colegiado e normas internas que regulamentam a distribuição dos ativos, ainda que limitadas pela falta de integração entre sistemas. Já o segundo relata a adoção de subcontas patrimoniais separadas, estratégia que evita a confusão de bens apreendidos com recursos disponíveis para uso imediato, mitigando riscos de insolvência e protegendo os interesses do Estado.

A colaboração com o Ministério Público e a capacitação institucional, como no caso do Rio de Janeiro, apontam ainda para um movimento de mudança cultural e de fortalecimento metodológico, com a elaboração de boas práticas e o incentivo à formação continuada dos operadores.

Todos esses relatos, embora pontuais, convergem para a necessidade de consolidar políticas públicas estruturadas e sustentáveis para a recuperação e gestão de ativos ilícitos.

## **9. LEILÕES REALIZADOS PELA SENAD**

KOPITTKKE (2019) defende que, ao invés de confiar em abordagens intuitivas ou não verificadas, no Brasil deve ocorrer uma transição para políticas públicas de segurança baseadas em evidências, que priorizam a utilização de modelos e programas cujos resultados tenham sido cientificamente comprovados em outros contextos, sendo isso crucial para superar os modelos tradicionais que muitas vezes são ineficazes ou ineficientes.

Com base nessa perspectiva, esta seção tem como objetivo realizar uma análise quantitativa sobre o impacto das unidades de recuperação de ativos, a partir da evolução temporal da arrecadação e da quantidade de bens vinculados ao tráfico de drogas leiloados pela Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD). Para fins de recorte metodológico, são considerados apenas os bens apreendidos pelas Polícias Civis dos estados brasileiros, buscando avaliar a efetividade das medidas de destinação de ativos ilícitos como instrumento complementar às políticas de enfrentamento ao crime organizado.



A Lei 13.886/2019 incluiu o paragrafo primeiro no art. 5º da Lei 7.560/86 que criou o Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso e dispõe sobre os bens apreendidos e adquiridos com produtos de tráfico ilícito de drogas ou atividades correlatas, além de outras providências.

§ 1º Deverá ser disponibilizado para as polícias estaduais e distrital, responsáveis pela apreensão do bem móvel ou pelo evento que der origem a sequestro de bem imóvel a que se refere o art. 4º desta Lei, percentual de 20% (vinte por cento) a 40% (quarenta por cento) dos recursos provenientes da alienação dos respectivos bens, a título de transferência voluntária, desde que os referidos órgãos:

I – demonstrem a existência de estruturas orgânicas destinadas à gestão de ativos apreendidos nas unidades federativas, capazes de auxiliar no controle e na alienação de bens apreendidos e na efetivação de suas destinações; e

II – estejam regulares com o fornecimento dos dados estatísticos previstos no art. 17 da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006.

(BRASIL, 1986)

O Ministério da Justiça e Segurança Pública fornece um painel de Repasse de Valores Arrecadados<sup>8</sup> que evidencia o valor estimado do repasse a ser realizado às forças policiais apreensoras, nos termos do art. 5º, § 1º da Lei n. 7.560/1986.

Extraíndo desse painel fornecido pelo Ministério da Justiça os dados referentes apenas aos leilões realizados de tráfico de drogas com base somente nas apreensões realizadas pelas Polícias Civis de cada unidade da federação, chegamos ao quadro abaixo, destacando que os dados relativos ao período de jul/24 à jun/25 se referem até o dia 01/05/25 quando foi realizada a coleta.

---

<sup>8</sup> MICROSOFT. Painel de visualização de dados. Valor de Repasse com Base nos Leilões Realizados. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaOTRkZDRhZDMtNzZlLTlINDItNTEwZmUzM2U2YTM0IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>> . Acesso em: 01 maio 2025.

	jul/19 à jun/20		jul/20 à jun/21		jul/21 à jun/22		jul/22 à jun/23		jul/23 à jun/24		jul/24 à jun/25	
	Ativos Leiloados	Valor Arrecadado	Ativos Leiloados	Valor Arrecadado	Ativos Leiloados	Valor Arrecadado	Ativos Leiloados	Valor Arrecadado	Ativos Leiloados	Valor Arrecadado	Ativos Leiloados	Valor Arrecadado
AC			43	R\$ 525.400,00	47	R\$ 364.150,00	11	R\$ 264.800,00			15	R\$ 203.340,00
AL					1	R\$ 18.400,00	1	R\$ 1.500,00	5	R\$ 82.000,00		
AM	7	R\$ 54.200,00	49	R\$ 282.375,00	13	R\$ 128.840,90						
AP			1	R\$ 1.100,00			2	R\$ 13.800,00	2	R\$ 20.450,00	6	R\$ 29.375,00
BA			15	R\$ 1.047.275,00	5	R\$ 158.800,00	2	R\$ 63.350,00	21	R\$ 295.200,00		
CE	2	R\$ 14.200,00	30	R\$ 69.045,00	4	R\$ 12.100,00	29	R\$ 180.203,58	47	R\$ 390.008,62	108	R\$ 1.109.030,00
DF			96	R\$ 818.118,95	35	R\$ 543.050,00	302	R\$ 1.774.374,76	128	R\$ 1.975.050,00	155	R\$ 1.710.650,00
ES	12	R\$ 52.885,00	12	R\$ 89.950,00	4	R\$ 108.600,00	3	R\$ 10.420,00	9	R\$ 116.460,00	3	R\$ 78.000,00
GO			20	R\$ 101.800,00	52	R\$ 1.586.420,00	104	R\$ 754.744,00	103	R\$ 1.032.457,50	136	R\$ 1.585.338,91
MA			6	R\$ 56.758,00	4	R\$ 71.200,00	12	R\$ 192.770,00	11	R\$ 222.940,00	8	R\$ 125.050,00
MG	136	R\$ 574.295,00	112	R\$ 829.705,00	82	R\$ 1.279.229,50	95	R\$ 2.498.470,00	529	R\$ 2.566.104,38	273	R\$ 2.064.683,50
MS	8	R\$ 18.200,00	82	R\$ 978.956,08	230	R\$ 4.881.355,08	361	R\$ 5.132.749,22	214	R\$ 3.586.508,50	364	R\$ 3.296.664,31
MT	65	R\$ 495.080,00	25	R\$ 229.452,76	50	R\$ 618.951,01	43	R\$ 605.575,00	81	R\$ 795.579,97	32	R\$ 388.256,65
PA					3	R\$ 14.125,00			1	R\$ 2.700,00	8	R\$ 175.016,00
PB			15	R\$ 84.435,00							44	R\$ 309.085,00
PE			5	R\$ 8.400,00	3	R\$ 18.700,00			3	R\$ 10.700,00		
PI			5	R\$ 52.900,00	1	R\$ 15,00	26	R\$ 2.480,00	13	R\$ 100.180,00	14	R\$ 118.099,00
PR	77	R\$ 647.305,00	238	R\$ 1.662.134,21	306	R\$ 3.007.495,05	526	R\$ 5.510.268,49	512	R\$ 5.359.555,00	401	R\$ 3.601.761,34
RJ	3	R\$ 15.700,00	14	R\$ 341.413,50	5	R\$ 572.700,00	3	R\$ 53.600,00	162	R\$ 2.285.260,00	69	R\$ 311.450,00
RN	6	R\$ 56.850,00	2	R\$ 6.750,00	4	R\$ 53.050,00			32	R\$ 120.280,00	15	R\$ 170.130,00
RO			23	R\$ 238.250,00	13	R\$ 3.110.050,00	15	R\$ 111.150,00	15	R\$ 210.030,00	66	R\$ 702.755,00
RR	10	R\$ 35.250,00	166	R\$ 371.670,00	43	R\$ 228.885,00	47	R\$ 178.930,00	79	R\$ 434.830,00	41	R\$ 297.710,00
RS	26	R\$ 172.035,42	18	R\$ 352.500,00	129	R\$ 606.865,00	105	R\$ 1.025.000,00	89	R\$ 964.577,00	55	R\$ 750.566,48
SC	75	R\$ 496.650,00	75	R\$ 700.755,00	121	R\$ 1.117.430,00	77	R\$ 692.450,00	245	R\$ 3.142.484,50	244	R\$ 3.306.904,90
SE			10	R\$ 59.685,00	18	R\$ 277.575,00	6	R\$ 140.800,00	10	R\$ 102.050,00		
SP	367	R\$ 1.496.640,00	441	R\$ 3.391.735,00	584	R\$ 5.211.125,00	625	R\$ 7.397.814,35	699	R\$ 8.927.814,44	595	R\$ 7.986.439,60
TO	29	R\$ 104.600,00	17	R\$ 69.960,00	6	R\$ 34.600,00	35	R\$ 347.665,00	4	R\$ 26.550,00	9	R\$ 133.045,00

Quadro 3 – Ativos Leiloados e Valores Arrecadados por unidade da federação (Elaborado pelo autor)

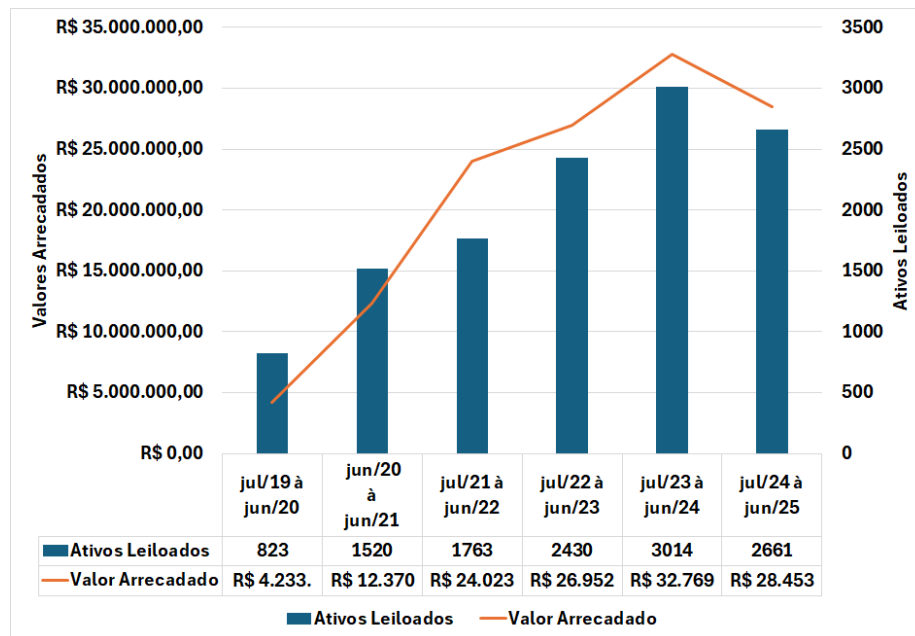


Figura 3 – Evolução dos ativos leiloados e valores arrecadados de todas as instituições (elaborado pelo autor)

A análise temporal de todos os ativos leiloados e do total de valor arrecadado no período de jul/19 à mai/25 revela uma trajetória de crescimento substancial ao longo dos períodos

analisados, com variações que sugerem tanto o amadurecimento do processo de leilões quanto o aumento da eficiência operacional. Valendo destacar, no entanto, que os dados referentes ao último intervalo temporal (julho de 2024 a junho de 2025) foram coletados em 01 de maio de 2025, e, portanto, não representam um período completo.

Entre julho de 2019 e junho de 2020, foram leiloados 823 ativos, resultando em uma arrecadação de R\$ 4.233.890,42. No período subsequente, observa-se um crescimento significativo de 84,7% no número de ativos leiloados (1.520) e um incremento de 192,2% na arrecadação (R\$ 12.370.523,50), indicando uma possível ampliação na política de alienação de bens, aliada a uma gestão mais ativa dos processos de leilão. Essa tendência de crescimento se manteve nos anos seguintes, com destaque para o período de julho de 2021 a junho de 2022, quando a arrecadação atingiu R\$ 24.023.711,54, correspondendo a um aumento de 94,2% em relação ao exercício anterior.

No intervalo entre julho de 2022 e junho de 2023, a quantidade de ativos leiloados aumentou para 2.430 (37,8% de crescimento em relação ao ano anterior), enquanto a arrecadação atingiu R\$ 26.952.914,40, o que representa um acréscimo de 12,2%. Já no período de julho de 2023 a junho de 2024, atingiu-se o pico de ativos leiloados (3.014) e o maior valor arrecadado da série (R\$ 32.769.769,91). Esse desempenho pode estar associado à maturação dos procedimentos adotados nos ciclos anteriores, bem como à possível inclusão de ativos de maior valor agregado ou à maior atratividade dos certames para o mercado comprador.

No tocante ao último período considerado (julho de 2024 a junho de 2025), os dados disponíveis até 1º de maio de 2025 indicam 2.661 ativos leiloados e arrecadação de R\$ 28.453.350,69. Embora esses valores representem uma queda em relação ao ano anterior (11,7% a menos em ativos e 13,2% a menos em valor arrecadado), é fundamental destacar que os dados ainda não contemplam os dois últimos meses do período. Dessa forma, as variações observadas não devem ser interpretadas como tendência de queda, mas sim como um retrato parcial do ciclo em andamento.

Além disso, a análise do valor médio arrecadado por ativo ao longo dos períodos revela uma importante dimensão qualitativa. Entre 2019 e 2022, o valor médio por ativo passou de R\$ 5.144,84 para R\$ 13.627,45, sugerindo maior eficácia na alienação de bens de alto valor. Após esse pico, verifica-se uma estabilização em torno de R\$ 10.000,00 a R\$ 11.000,00 por ativo, indicando, possivelmente, a ampliação do escopo de apreensões para bens de menor valor.

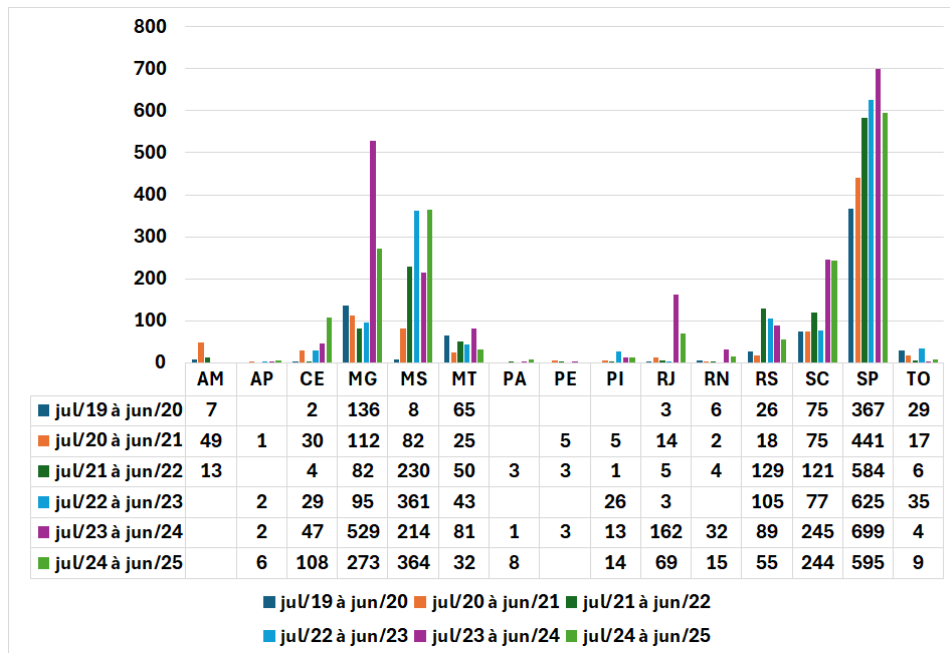


Figura 4 – Evolução dos ativos leiloados em estados que possuem unidades recuperação de ativos instituídas (elaborado pelo autor)

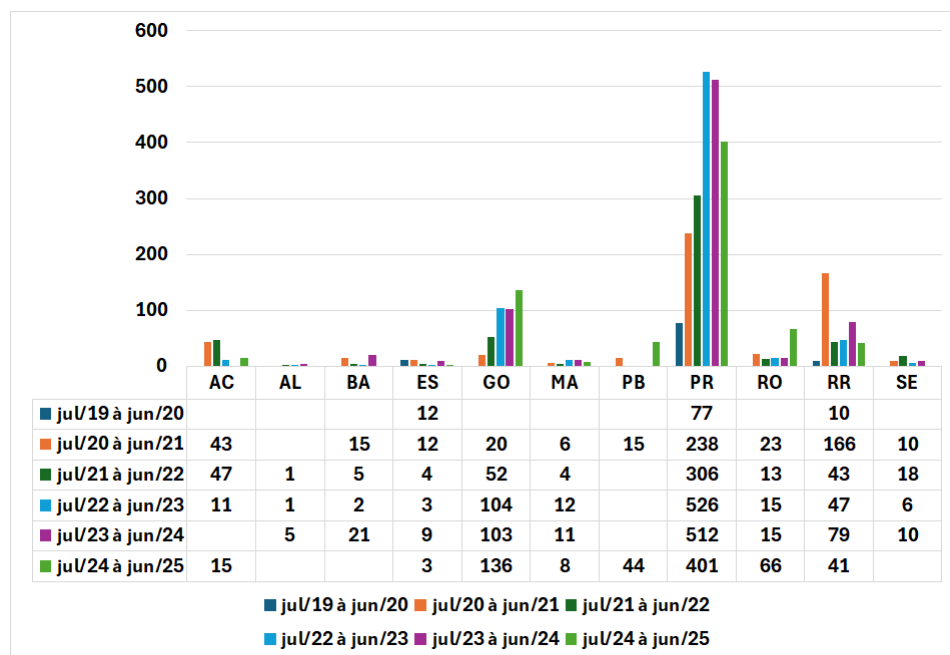


Figura 5 – Evolução dos ativos leiloados em estados que não possuem unidades recuperação de ativos instituídas (elaborado pelo autor)

Na tabela dos estados que já implementaram unidades especializadas (figura 4), como São Paulo (SP), Minas Gerais (MG) e Santa Catarina (SC), a tendência observada é de crescimento constante no número de ativos leiloados ao longo dos períodos analisados. Outros estados, como Mato Grosso do Sul (MS) e Rio de Janeiro (RJ), também apresentaram aumentos consideráveis, mas com flutuações nos períodos analisados, indicando possíveis desafios operacionais ou ajustes nas políticas institucionais.

Pode ser observado, também, a ocorrência de picos expressivos em estados com maior tempo de instituição da unidade de recuperação de ativos, como por exemplo, Rio Grande do Sul e Ceará, respectivamente, 79 meses e 76 meses.

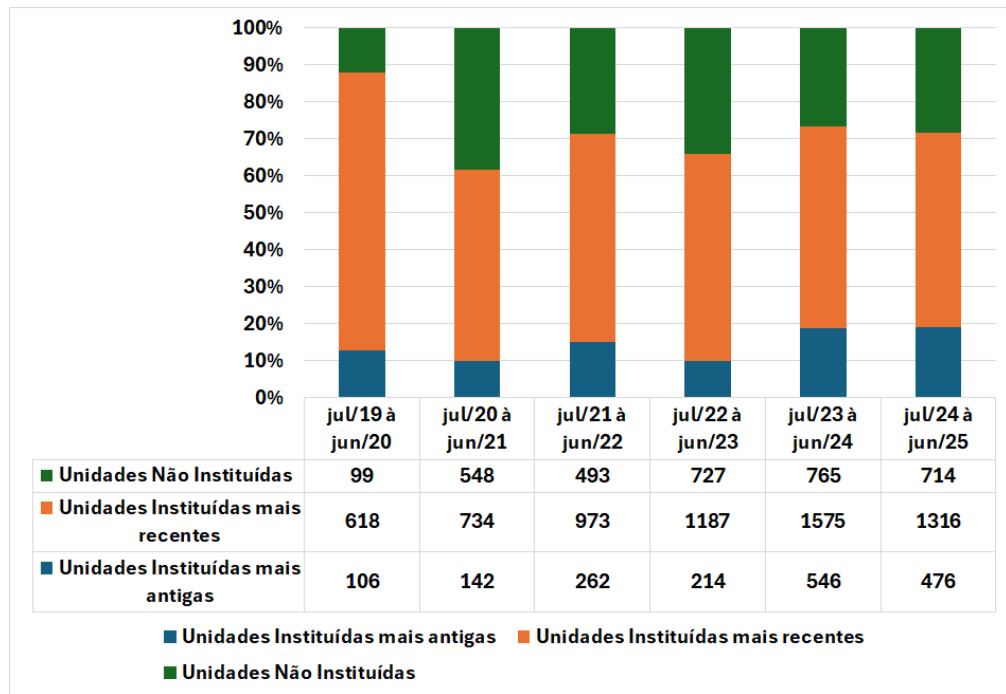
Os estados que ainda não instituíram unidades especializadas (figura 5) apresentam valores significativamente mais baixos na realização de leilões. Além de apresentarem crescimento mais irregular, com oscilações e volumes concentrados em poucos estados (ex: Paraná e Goiás).

Há uma tendência clara de que os estados que mais realizaram leilões de bens apreendidos estão, em sua maioria, associados a rotas estratégicas do tráfico de drogas no Brasil — seja como pontos de entrada, corredores logísticos, ou mercados consumidores relevantes.

São Paulo, por exemplo, é o principal mercado consumidor do país, sede de uma grande organização criminosa (PCC) e ponto logístico estratégico com portos, rodovias e centros de distribuição. Mato Grosso do Sul faz fronteira com o Paraguai e a Bolívia, dois dos maiores produtores de maconha e cocaína da América do Sul, atuando como porta de entrada de drogas.

Minas Gerais tem forte presença de rotas terrestres (BR-262, BR-381) que conectam o Sudeste ao Centro-Oeste e ao Triângulo Mineiro, facilitando o transporte de drogas, estando assim, em um eixo logístico do tráfico, o que favorece o número de apreensões e, por consequência, leilões.

Já o Paraná está estrategicamente localizado na região Sul do Brasil, fazendo fronteira com o Paraguai, um dos maiores produtores de maconha da América do Sul, o que o torna uma rota de passagem e um ponto de entrada significativo para o tráfico de drogas. O estado é uma via crucial para o transporte de entorpecentes de grande escala, com as drogas sendo transportadas do Paraguai para diversas outras regiões do Brasil e até para o exterior.



**Figura 6 – Contribuição dos ativos leiloados por tipo de unidade em relação ao número total (elaborado pelo autor)**

A análise dos dados apresentados na figura acima revela uma tendência crescente no número de ativos leiloados de bens relacionados ao tráfico de drogas ao longo dos anos, com variações significativas entre os grupos de estados com unidades especializadas instituídas há mais tempo (há mais de um ano), recentemente implementadas e os que ainda não instituíram essas unidades.

As unidades instituídas mais antigas apresentam um crescimento gradual, passando de 106 ativos leiloados em 2019/20 para 476 ativos leiloados em 2024/25 (dados parciais). Embora o crescimento seja consistente, ele é relativamente mais modesto quando comparado ao aumento observado nas unidades mais recentes, que passaram de 618 ativos leiloados em 2019/20 para 1.316 ativos leiloados em 2024/25.

Por outro lado, os estados que ainda não instituíram unidades especializadas também apresentam um aumento no número de ativos leiloados, mas com flutuações mais evidentes, indicando uma certa irregularidade na execução dessas atividades. Em 2019/20, esses estados realizaram 99 ativos leiloados, um número que aumentou para 765 em 2023/24, mas com um leve declínio para 714 ativos leiloados em 2024/25.

Em síntese, ao analisar o total de ativos leiloados pelos diferentes grupos, observa-se que as unidades instituídas mais recentemente demonstram um volume significativamente superior de ativos leiloados, superando as unidades mais antigas, que apresentam um desempenho mais modesto. Este resultado contradiz a expectativa lógica de que um maior tempo de funcionamento de uma unidade resultaria em um aumento proporcional no número de ativos leiloados, sugerindo que fatores relacionados à estrutura, capacitação e processos operacionais, além da posição geográfica dos estados com as rotas estratégicas do tráfico de drogas no Brasil, possam estar influenciando positivamente a eficiência das unidades recém-implementadas.

Ao que parece a escassez de dados e prematuridade da implementação da política de recuperação de ativos em território nacional dificulta uma análise do sucesso de sua aplicação, de toda sorte, nos termos do defendido por BARIN (2020) o investimento na perda dos ativos da prática de infrações penais parece ser, hoje, um caminho sem volta, objeto de política criminal transnacional, pois para que o crime não compense é preciso retirar-lhe o lucro.

## **10. CONCLUSÃO**

A recuperação de ativos surge como um instrumento essencial no âmbito da persecução penal, especialmente diante da constatação de que os métodos tradicionais de combate ao crime, historicamente centrados na privação de liberdade dos autores, têm se revelado insuficientes para a repressão eficaz da criminalidade, em particular daquela de natureza organizada. Ao atingir diretamente os recursos econômicos provenientes de atividades ilícitas, essa estratégia busca desarticular estruturas criminosas, reduzir seus incentivos financeiros e ampliar a efetividade das ações estatais de enfrentamento a atividades delituosas.

A análise conduzida sobre a implementação das unidades de recuperação de ativos no âmbito das Polícias Cíveis das unidades federativas brasileiras evidencia um avanço institucional importante, impulsionado por normativos recentes e a criação da Rede RECUPERA.

A consolidação da recuperação de ativos como política pública estruturada reflete uma mudança paradigmática nas estratégias de enfrentamento à criminalidade, sobretudo ao reconhecer o caráter econômico dos delitos como elemento central das organizações criminosas contemporâneas.

O estudo demonstra que, embora haja adesão formal por parte de todos os estados à Rede Nacional, a implementação prática das unidades apresenta significativas assimetrias, seja em termos de estrutura, alocação de pessoal, maturidade institucional ou procedimentos operacionais.

Verificou-se que a ausência de Procedimentos Operacionais Padrão (POP), a baixa alocação de efetivo especializado e a falta de infraestrutura adequada, como pátios próprios ou sistemas de controle de bens, são desafios recorrentes, que impactam diretamente na eficácia da política. Tais lacunas evidenciam não apenas limitações orçamentárias, mas, sobretudo, a necessidade de uma mudança cultural nas instituições policiais, que tradicionalmente privilegiam a elucidação da autoria e materialidade delitiva em detrimento do enfoque patrimonial das investigações.

A pesquisa aponta, contudo, boas práticas institucionais em estados como Ceará, São Paulo, Pernambuco e Rio Grande do Sul, que já demonstram avanços concretos tanto na normatização e destinação de ativos quanto na articulação interinstitucional e na adoção de mecanismos de governança financeira. A comparação com experiências europeias, como as da França e da Itália, reforça a importância de políticas integradas, com forte suporte legal, estrutura institucional robusta e cooperação interagências.

A análise dos leilões realizados pela Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos (SENAD), com base nos dados disponibilizados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, permite afirmar, com respaldo empírico, que houve um avanço substancial na operacionalização da política de alienação de bens apreendidos em decorrência do tráfico de drogas entre julho de 2019 e maio de 2025. Este crescimento é evidenciado tanto pelo número de ativos leiloados quanto pelo montante arrecadado, demonstrando amadurecimento institucional e eficácia progressiva dos mecanismos de gestão de ativos.

A ausência de dados completos, padronizados e de longo prazo representa um dos principais entraves à construção de uma análise baseada em evidências sobre a eficácia da política de recuperação de ativos no Brasil. A carência de informações consolidadas da efetiva destinação dos bens, bem como a escassez de dados qualitativos sobre o tipo e o valor dos ativos alienados, limita a capacidade de aferição precisa dos impactos da política pública. Isso se agrava pela natureza morosa do processo judicial, que na maioria dos casos exige o trânsito em julgado para permitir a alienação definitiva e repasse dos recursos, tornando o ciclo entre apreensão e resultado financeiro excessivamente longo e de difícil monitoramento.



Embora os dados disponíveis pelos leilões realizados pela SENAD apontem para um crescimento expressivo no número de leilões e valores arrecadados, especialmente em estados com posição geográfica estratégica, tal expansão não permite, por si só, inferir a eficiência integral do sistema de recuperação de ativos. Sem métricas confiáveis, a política corre o risco de ser avaliada apenas por indicadores parciais e de curto prazo. A ausência de um sistema nacional de informações integrado e acessível, aliado à prematuridade da implementação da política em muitos estados, compromete o desenvolvimento de avaliações robustas de impacto e dificulta a formulação de estratégias mais eficazes de enfrentamento ao crime organizado por meio da descapitalização patrimonial.

## 11. REFERÊNCIAS

BARCELOS, Andrea Beatriz Rodrigues de. Recuperação de ativos provenientes de lavagem de capitais. *Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União*, Brasília, n. 18/19, p. 121–145, 2006.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo: edição revista e ampliada*. São Paulo: Edições 70, 2016

BARIN, Érico Fernando. A perda ampliada no Brasil. *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*, v. 1, n. 88, p. 177-207, 2020.

BISOGNO, Marco. Transition management strategies of confiscated mafia-type firms: the role of public administrations and nonprofit organizations. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, v. 35, n. 6, p. 121-139, 2023.

BRASIL. Lei nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986. Dispõe sobre o Fundo de Defesa de Direitos Difusos e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 22 dez. 1986.

BRASIL. Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 4 mar. 1998.

BRASIL. Poder Executivo. Justificativa do Projeto de Lei nº 3.734, de 23 de abril de 2012. Dispõe sobre a organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2012. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=984833&filename=PL%203734/2012](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=984833&filename=PL%203734/2012). Acesso em: 11 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. Institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP); dispõe sobre a organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 jun. 2018.

BRASIL. Decreto nº 11.842, de 21 de dezembro de 2023. Institui o Conselho Nacional de Políticas sobre Recuperação de Ativos – Conara. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 dez. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.842-de-21-de-dezembro-de-2023-530039561>. Acesso em: 11 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Ações de 2023 da ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. Brasília, DF: MJSP, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/enccla/acoes-enccla/acoes-de-2023>. Acesso em: 11 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portaria nº 533, de 11 de dezembro de 2023. Institui a Rede Nacional de Recuperação de Ativos como programa de articulação institucional e define as regras para adesão de integrantes e para parcerias. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Recupera – Estratégia Nacional de Recuperação de Ativos. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/recupera>. Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Recupera: perguntas e respostas: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/recupera/legislacoes-estaduais/recupera-perguntas-e-respostas.pdf>. Acesso em: 17 maio 2025.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Decisão 2007/845/JAI, de 6 de dezembro de 2007, relativa à cooperação entre os gabinetes de recuperação de bens dos Estados-Membros no domínio da detecção e identificação de produtos ou outros bens relacionados com o crime. Jornal Oficial da União Europeia, L 332, p. 103–105, 18 dez. 2007. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32007D0845>. Acesso em: 23 abr. 2025.

CORREIA, João Conde. Gabinete de recuperação de ativos: pedra angular do sistema português de confisco. Revista de Investigação Criminal, Ciências Criminais e Forenses, v. 2, p. 46-65, 2017.

CRESWELL, J. W. Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

D'ALFONSO, Stefano. The Italian Regulation on Confiscated Assets Rehabilitation: Issues and Perspectives in Public Law. Italian J. Pub. L., v. 14, p. 326, 2022.

DA SILVA JÚNIOR, Raimundo Florêncio; ZACARON, Sabrina Silva; DE OLIVEIRA, Hilderline Câmara. Procedimento Operacional Padrão (POP): uma proposta para a normatização na Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Norte (PMRN). Revista do Instituto Brasileiro de Segurança Pública (RIBSP)-ISSN 2595-2153, v. 4, n. 9, p. 127-142, 2021.

ESCARIZ, Vicente Corral. La localización de bienes en la UE y su aplicación en España: fase clave de la recuperación de activos procedentes del delito. 2022. Tese de Doutorado. UNED. Universidad Nacional de Educación a Distancia.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. (Org.). Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 115-146.

KOLLER; S. H.; DE PAULA COUTO, M. C. P.; HOHENDORFF, J. V. (Org.). Manual de produção científica. Porto Alegre, Penso, 2014.

KOPITTKKE, A. L. A (In)Capacidade Institucional do Governo Federal na Segurança Pública. In: IPEA. Política Nacional De Segurança Pública Orientada Para A Efetividade e o Papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública. Boletim de Análise Político-Institucional. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n.1; Brasília, 2017.

KOPITTKKE, Alberto Liebling Winogron. Segurança pública baseada em evidências: a revolução das evidências na prevenção à violência no Brasil e no mundo. 2019. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2019.

LATIMIER, Corentin. Le recouvrement des avoirs illicites de la corruption internationale." Évolutions récentes en droit français et recommandations à la lumière de la Convention des Nations Unies contre la corruption.". 2017. Tese de Doutorado. COMUE Université Côte d'Azur (2015-2019)

LIVIJN, Marianne. Navigating in a hierarchy: How middle managers adapt macro design. Journal of Organization Design, v. 8, n. 1, p. 7, 2019.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. Fundamentos de Metodologia Científica. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MICROSOFT. Painel de visualização de dados. Valor de Repasse com Base nos Leilões Realizados. Disponível em:  
<<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojOTRkZDRhZDMtNmZMzNi00ZjZLTlINDItNTEwZmUzM2U2YTM0IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>> . Acesso em: 01 maio 2025

PIZZANI, L.; SILVA, R. C. DA; BELLO, S. F.; HAYASHI, M. C. P. I. A arte da pesquisa bibliográfica na busca do conhecimento. RDBCI: Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação, v. 10, n. 2, p. 53-66, jul. 2012

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2014/42/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de abril de 2014, relativa ao congelamento e perda dos instrumentos e produtos do crime na União Europeia. Jornal Oficial da União Europeia, L 127, Bruxelas, 29 abr. 2014. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32014L0042>. Acesso em: 11 maio 2025.

## 12. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo central analisar a recuperação de ativos como uma estratégia de política criminal, com ênfase na evolução legislativa tanto no Brasil quanto na União Europeia, e na implementação institucional dessa política no contexto estadual brasileiro. Ao longo dos dois artigos que compõem este estudo, foi possível compreender a importância da recuperação de ativos como instrumento no enfrentamento da criminalidade econômica, particularmente no combate à criminalidade organizada, e avaliar a trajetória histórica e legislativa dessa política em ambos os contextos, com um foco especial na aplicação prática nas Polícias Civis brasileiras.

No primeiro artigo, investigou-se a evolução histórica e legislativa da política de recuperação de ativos no Brasil, em diálogo com a experiência da União Europeia, destacando os avanços e as convergências nos dois cenários, especialmente no que diz respeito a repressão à criminalidade econômica. A análise revelou que, tanto no Brasil quanto na União Europeia, houve um movimento crescente para o fortalecimento dos mecanismos legais de confisco e alienação antecipada, refletindo uma mudança de paradigma na abordagem da criminalidade econômica, que passou a priorizar a descapitalização dos criminosos como uma forma de desarticular as organizações criminosas. Além disso, a experiência europeia tem servido como referência para aprimorar as práticas brasileiras, oferecendo lições valiosas sobre a eficácia de uma política integrada e bem estruturada.

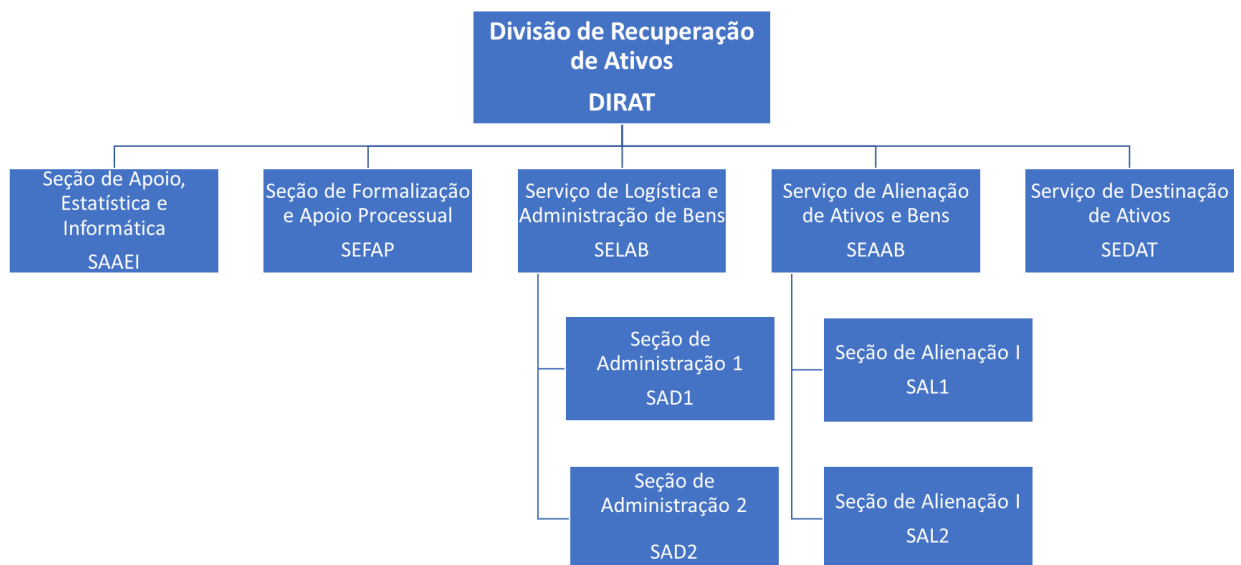
No segundo artigo, foi realizada uma análise detalhada sobre a implementação da política de recuperação de ativos nas Polícias Civis brasileiras. Os resultados indicaram que, embora haja um avanço significativo na criação de unidades de recuperação de ativos e na adesão à Rede RECUPERA, ainda existem desafios consideráveis, como a falta de estrutura adequada, a escassez de efetivo especializado e a ausência de Procedimentos Operacionais Padrão (POP), além da necessária mudança cultural nas instituições policiais, que tradicionalmente privilegiam a elucidação da autoria e materialidade delitiva em detrimento do enfoque patrimonial das investigações. Esses fatores limitam a eficácia operacional e dificultam a consolidação de uma política uniforme em todo o país. No entanto, foram identificadas boas práticas em estados como São Paulo, Ceará, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Pernambuco, onde a implementação tem sido mais robusta, com maior articulação interinstitucional e o uso de metodologias mais avançadas na gestão dos bens apreendidos.

Em síntese, os achados desta pesquisa evidenciam que a recuperação de ativos é uma estratégia promissora e necessária no combate à criminalidade organizada, mas que sua implementação eficaz depende de uma série de condições, como o fortalecimento da infraestrutura institucional, a capacitação contínua dos agentes envolvidos, a adoção de práticas uniformes de governança, e mudança cultural (levando em consideração a questão patrimonial e não apenas autoria e materialidade na investigação). A comparação entre os contextos brasileiro e europeu mostra que, embora o Brasil tenha avançado consideravelmente na legislação e nas diretrizes para a recuperação de ativos, a implementação prática ainda esbarra em desafios operacionais que exigem uma abordagem mais integrada e coordenada. A partir disso, torna-se evidente que uma política de recuperação de ativos bem-sucedida no Brasil demanda não apenas melhorias normativas, mas também um esforço contínuo para superar obstáculos operacionais e promover boas práticas institucionais em todos os níveis de governo.

No âmbito da Polícia Civil do Distrito Federal (PCDF), como desdobramento prático dos achados apresentados neste estudo, foi realizada uma reestruturação administrativa recente, em 9 de abril de 2025, que resultou na criação da Divisão de Recuperação de Ativos (DIRAT), vinculada ao Departamento de Administração Geral. A instituição da DIRAT teve como base os dados, diagnósticos e recomendações produzidos ao longo desta pesquisa, especialmente quanto à necessidade de profissionalização, padronização e fortalecimento das etapas finais da política de recuperação de ativos. A nova divisão passou a centralizar as atribuições relativas à gestão do acervo patrimonial apreendido e às atividades de alienação e destinação dos bens no âmbito da PCDF.

O modelo adotado para a estruturação da DIRAT reflete diretamente as conclusões do presente estudo, no sentido de concentrar os esforços institucionais nas três fases finais do ciclo de recuperação de ativos: administração, alienação e destinação. A apreensão e identificação patrimonial permanecem sob responsabilidade das unidades investigativas, respeitando a divisão funcional interna da corporação. A centralização da gestão pós-apreensão visa aumentar a eficiência operacional, reduzir perdas de valor econômico dos bens apreendidos e promover maior retorno financeiro à sociedade, em consonância com os princípios da administração pública e com as diretrizes de uma política pública baseada em evidências.

Com o intuito de dar suporte técnico e garantir a execução plena das funções atribuídas à nova unidade, a DIRAT foi estruturada com a criação de serviços e seções especializadas: o Serviço de Destinação de Ativos (SEDAT), o Serviço de Logística e Administração de Bens (SELAB), com duas Seções de Administração (SAD1 e SAD2), e o Serviço de Alienação de Ativos e Bens (SEAAB), composto pelas Seções de Alienação (SAL1 e SAL2). Também foram instituídas a Seção de Apoio, Estatística e Informática (SAAEI), voltada ao suporte administrativo e à sistematização de dados, e a Seção de Formalização e Apoio Processual (SEFAP), responsável pelo tratamento cartorário e pela formalização dos procedimentos. Essa nova estrutura representa um marco institucional na PCDF, fundamentado nos resultados desta pesquisa, e configura um passo decisivo na consolidação de uma política pública de recuperação de ativos mais eficiente, tecnicamente orientada e alinhada às melhores práticas nacionais e internacionais.



**Figura 7 – Organograma DIRAT (elaborado pelo autor)**

## APÊNDICE A – Termo de Consentimento

Termo de Consentimento para Entrevista em Pesquisa Acadêmica

**Pesquisador Responsável:** Ricardo Fernandes Gurgel

**Orientador:** Dr. Luiz Honorato da Silva Junior

**Instituição:** UNB

**Introdução:** Você está sendo convidado(a) a participar de uma entrevista como parte de uma pesquisa acadêmica conduzida pelo pesquisador mencionado acima. Esta pesquisa tem como objetivo aprofundar quanto ao tema da Política de Recuperação de Ativos, analisando, em cada ente federativo, que já tenha a unidade formalizada ou está para ser implementada, principalmente com relação às boas práticas e dificuldades encontradas, sendo assim, a sua participação na entrevista será essencial para o desenvolvimento deste estudo.

**Procedimento:** A entrevista consistirá em uma conversa estruturada com algumas questões abertas relacionadas ao tema do estudo. O pesquisador fará perguntas e você terá a oportunidade de compartilhar suas experiências, opiniões e conhecimentos sobre o assunto em questão. A entrevista será gravada para garantir precisão na análise dos dados.

**Confidencialidade:** Todas as informações fornecidas durante a entrevista serão tratadas com estrita confidencialidade. Seu nome não será associado aos dados divulgados no trabalho acadêmico resultante desta pesquisa. A gravação da entrevista será utilizada apenas para fins de transcrição e análise e será armazenada em um local seguro acessível apenas ao pesquisador.

**Riscos e Benefícios:** Não há riscos previsíveis associados à sua participação nesta entrevista. No entanto, ao compartilhar suas opiniões e experiências, você contribuirá para o avanço do conhecimento na área em questão. Além disso, sua participação será reconhecida como fundamental para o desenvolvimento deste estudo.

**Participação Voluntária:** Sua participação nesta entrevista é completamente voluntária. Você tem o direito de recusar-se a participar ou retirar-se a qualquer momento, sem qualquer penalidade. Sua decisão de participar ou não terá zero impacto em sua relação com a instituição ou com o pesquisador.

**Consentimento:** Ao concordar em participar desta entrevista, você está indicando que:

1. Você entendeu os objetivos e procedimentos do estudo.
2. Você teve a oportunidade de fazer perguntas e esclarecer qualquer dúvida.
3. Você está participando desta entrevista voluntariamente, e seu consentimento é dado livremente, sem coerção ou influência externa.



**Contato:** Se você tiver alguma dúvida ou preocupação sobre o estudo, você pode entrar em contato com o pesquisador responsável através dos seguintes meios de contato: Ricardo Fernandes Gurgel– telefone: 61 98383-3001; email: [ricardo.gurgel@pcdf.df.gov.br](mailto:ricardo.gurgel@pcdf.df.gov.br).

**Assinatura**

## **APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista**

### **Unidades já Instituídas/Formalizadas**

- 1) Há uma norma regulamentadora em sua UF regulamentando a destinação dos recursos recuperados? Qual o percentual destinado para a Polícia Civil?
- 2) Há quanto tempo a unidade está em funcionamento? Já houve recuperação efetiva? Tem valores?
- 3) Qual o modelo utilizado pela sua unidade de recuperação de ativos considerando as etapas identificação, apreensão, administração, alienação e destinação? A unidade de recuperação de ativos realiza todas as etapas?
- 4) A unidade instaura Inquérito Policial? Se sim, para qual tipo de apuração?
- 5) A unidade representa por medidas assecuratórias?
- 6) A unidade representa pela alienação antecipada de ativos oriundos das medidas assecuratórias? Se sim, como se dá a representação (acesso aos autos)?
- 7) Organicamente, onde se encontra a unidade de recuperação de ativos dentro da estrutura da Polícia Civil?
- 8) A unidade de recuperação de ativos gere e administra os ativos? Tem sistema próprio?
- 9) A Polícia Civil tem pátio exclusivo para guarda de veículos apreendidos? É próprio?
- 10) A unidade participa, organiza ou assessora os leilões ou pregões para alienação (antecipada ou não) dos ativos?
- 11) A unidade de recuperação de ativos acompanha os processos que envolvem a recuperação de ativos até o trânsito em julgado? Se sim, como é feito o controle?
- 12) A Polícia Civil possui um POP (Procedimento Operacional Padrão) para recuperação de ativos?
- 13) Qual o efetivo da unidade de recuperação de ativos?
- 14) Quais são as maiores dificuldades/desafios encontrados?
- 15) Há ações, procedimentos, prática e/ou expertise já implementados que considera essencial para o bom êxito da política de recuperação de ativos?

## **APÊNDICE C – Roteiro de Entrevista**

### **Unidades não Instituídas/Formalizadas**

- 1) Há uma norma regulamentadora em sua UF regulamentando a destinação dos recursos recuperados? Qual o percentual destinado para a Polícia Civil?
- 2) Já se decidiu por um modelo a ser utilizado pela futura unidade de recuperação de ativos considerando as etapas identificação, apreensão, administração, alienação e destinação? A unidade realizará todas as etapas?
- 3) A unidade instaurará Inquérito Policial? Se sim, para qual tipo de apuração?
- 4) A unidade representará por medidas assecuratórias?
- 5) A unidade representará pela alienação antecipada de ativos oriundos das medidas assecuratórias? Se sim, como se dá a representação (acesso aos autos)?
- 6) Organicamente, onde se pretende instituir a unidade de recuperação de ativos dentro da estrutura da Polícia Civil?
- 7) A unidade de recuperação de ativos irá gerir e administrar os ativos? Terá sistema próprio?
- 8) A Polícia Civil tem pátio exclusivo para guarda de veículos apreendidos? É próprio?
- 9) A unidade participará, organizará ou assessorará os leilões ou pregões para alienação (antecipada ou não) dos ativos?
- 10) A unidade de recuperação de ativos acompanhará os processos que envolvem a recuperação de ativos até o trânsito em julgado? Se sim, como se pretende fazer o controle?
- 11) A Polícia Civil possui um POP (Procedimento Operacional Padrão) para recuperação de ativos?
- 12) Quais as maiores dificuldades/desafios para a implementação?