



CdE

CENTRO DE EXCELÊNCIA
PARA A REDUÇÃO DA OFERTA
DE DROGAS ILÍCITAS

1º BOLETIM TEMÁTICO

Gestão de Ativos do Tráfico de Drogas – Descapitalização do crime organizado para fortalecer as políticas públicas no Brasil

Abril de 2021



SECRETARIA NACIONAL DE
POLÍTICAS SOBRE DROGAS

MINISTÉRIO DA
JUSTIÇA E
SEGURANÇA PÚBLICA



1º BOLETIM TEMÁTICO

Gestão de Ativos do Tráfico de Drogas – Descapitalização do crime organizado para fortalecer as políticas públicas no Brasil

Abril de 2021

Boletim Temático do Centro de Excelência para a Redução da Oferta de Drogas Ilícitas (CdE)

Gestão de Ativos do Tráfico de Drogas Descapitalização do crime organizado para fortalecer as políticas públicas no Brasil

Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP)

Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD)

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)

Centro de Excelência para a Redução da Oferta de Drogas Ilícitas (CdE)



FICHA TÉCNICA

Gestão de Ativos do Tráfico de Drogas – Descapitalização do crime organizado para fortalecer as políticas públicas no Brasil

Elaboração e revisão: Equipe do Centro de Excelência para a Redução da Oferta de Drogas Ilícitas (CdE)

Projeto gráfico e diagramação: Quatro X Soluções

Website: www.cdebrasil.org.br

LISTA DE SIGLAS

- CdE** // Centro de Excelência para a Redução da Oferta de Drogas Ilícitas
- CICAD** // Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas
- CNJ** // Conselho Nacional de Justiça
- Conab** // Companhia Nacional de Abastecimento
- COPOLAD** // Programa de Cooperação entre América Latina, Caribe e a União Europeia sobre Políticas de Drogas
- CPAAB** // Comissão Permanente de Avaliação e Alienação de Bens
- DGA** // Diretoria de Gestão de Ativos
- DPPA** // Diretoria de Políticas Públicas e Articulação Institucional
- FUNAD** // Fundo Nacional Antidrogas
- FUNCAB** // Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso
- G8** // Grupo dos 8
- GFUNAD** // Sistema de Gestão de Ativos do Fundo Nacional Antidrogas
- IPEA** // Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- MJSP** // Ministério da Justiça e Segurança Pública
- ODS** // Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
- OEA** // Organização dos Estados Americanos
- OSA** // Ordem de Serviço de Alienação
- Pnad** // Política Nacional sobre Drogas
- PNUD** // Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- RRAG** // Rede de Recuperação de Ativos do Grupo de Ação Financeira da América do Sul
- SEI** // Sistema Eletrônico de Informações
- SENAD** // Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas
- SENAPRED** // Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas
- SIAFI** // Sistema Integrado de Administração Financeira
- Sisnad** // Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas
- SPU** // Secretaria de Patrimônio da União
- Susp** // Sistema Único de Segurança Pública
- UE** // União Europeia
- UNCAC** // Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção
- UNODC** // Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

SUMÁRIO

- 8 APRESENTAÇÃO
- 10 GESTÃO DE ATIVOS
- 11 CONTEXTO INTERNACIONAL
- 14 BENS APREENDIDOS E CONFISCADOS NA AMÉRICA LATINA // PROJETO BIDAL
- 17 CONTEXTO NACIONAL
- 18 O FUNDO NACIONAL ANTIDROGAS
- 20 FLUXOS E PROCESSOS PARA A GESTÃO DA INFORMAÇÃO DO FUNAD
- 27 LEILÕES
- 31 ESTUDO DO IPEA SOBRE RECURSOS DA UNIÃO APLICADOS ÀS POLÍTICAS SOBRE DROGAS
- 33 CONSIDERAÇÕES FINAIS
- 34 REFERÊNCIAS



Apresentação

A implantação do projeto piloto do Centro de Excelência para a Redução da Oferta de Drogas Ilícitas (CdE) tem o propósito de fornecer subsídios para instrumentalizar o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) na elaboração de estudos e análises de tendências sobre as ameaças representadas pelo tráfico de drogas e o crime organizado transnacional.

Fruto de uma parceria de cooperação técnica entre a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD/MJSP), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), o CdE busca oferecer evidências científicas para uma rede de parceiros estratégicos envolvidos no enfrentamento ao tráfico de drogas ilícitas.

A implantação do projeto piloto é uma resposta à definição da Política Nacional sobre Drogas (Pnad), pelo Decreto Nº 9.761/2019, que atribui à SENAD a articulação e coordenação de eixos como a redução da oferta de drogas ilícitas, a repressão da produção não autorizada e o enfrentamento ao narcotráfico. Entre outros objetivos, a Pnad se propõe a “difundir o conhecimento sobre os crimes, os delitos e as infrações relacionadas às drogas ilícitas e lícitas, a fim de prevenir e coibir sua prática, por meio

da implementação e da efetivação de políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade de vida do cidadão”¹.

Dentro da perspectiva de construir políticas sobre drogas baseadas em evidências científicas, o CdE encontra sua proposta na divulgação de dados, estatísticas e indicadores sobre a temática no Brasil. Por meio do fortalecimento da cooperação entre parceiros governamentais e instituições técnicas, e a partir de um extenso trabalho de pesquisa e análise, o CdE fornecerá subsídios para o aprimoramento de ações governamentais que poderão resultar em respostas mais qualificadas no enfrentamento da criminalidade ligada ao tráfico de drogas ilícitas. Políticas públicas baseadas em evidências contribuirão para a promoção de estratégias abrangentes e multidimensionais de prevenção ao crime voltadas para o desenvolvimento social e econômico, considerando medidas sociais, educacionais e de segurança para fomentar uma cultura de legalidade centrada nas pessoas.

Para tanto, o CdE conta com a expertise da sede do UNODC em Viena e escritórios em diversos países para fortalecer as capacidades estatísticas, analíticas e

¹ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9761.htm> Acesso em: 13 fev. 2021.

de monitoramento da oferta de drogas ilícitas. Todo esse trabalho é realizado em estreita colaboração com a SENAD e seus parceiros nacionais envolvidos na redução da oferta de drogas ilícitas, de modo que os conhecimentos produzidos facilitem diálogos não apenas dentro do Brasil, mas também com países vizinhos, na busca por soluções articuladas, coordenadas e integradas para os problemas associados às drogas e ao crime.

Além de estar em consonância com o que propõe a Pnad, o projeto piloto do CdE também colabora para o alcance de diversas metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 das Nações Unidas, incluindo o objetivo 16, que busca promover sociedades pacíficas, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis. Nesse contexto, a meta 16.4 prevê reduzir significativamente os fluxos financeiros ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos desviados e combater todas as formas de crime organizado. Considerando o marco referencial dos ODS, pretende-se contribuir para uma abordagem cada vez mais integral e equilibrada no enfrentamento às problemáticas relacionadas à oferta de drogas.

Neste primeiro boletim, o CdE contribui para esse debate ao discutir o modelo de gestão de ativos no Brasil, suas fontes de informação, o processo de alienação, a legislação vigente e as experiências existentes no mundo sobre a temática.

Gestão de Ativos

Entre as práticas de enfrentamento ao tráfico de drogas, uma tem ganhado destaque nos últimos anos: a descapitalização de organizações criminosas. No cenário internacional, cada vez mais, a redução da oferta de drogas ilícitas passa pela perda econômica dos grupos que operam o tráfico de drogas e a consequente reversão dos bens apreendidos e perdidos em favor da União para as políticas sobre drogas. Para seguir fazendo frente a mercados ilícitos complexos, aprimorar a gestão de ativos apreendidos do narcotráfico é um caminho para ampliar o financiamento de políticas públicas, promover a redução da oferta de drogas e expandir a capacidade do Estado em enfrentar o crime organizado. Por sua vez, a implementação de mecanismos eficazes e melhorias na gestão de ativos apreendidos podem contribuir para garantir a destinação apropriada para esses bens e, assim, favorecer um círculo virtuoso para o uso desse capital pelo Estado.

O confisco de ativos apreendidos no contexto do tráfico de drogas, para além da atuação repressiva de combate ao crime, deve ser entendido como instrumento de compensação para a sociedade, sobretudo através de

dispositivos que consolidem recursos para o Estado realizar políticas públicas. Nesse contexto, este boletim busca trazer um olhar sobre o tópico por meio da análise do fluxo dos ativos apreendidos desde o confisco, passando pela alienação, a venda coordenada pela SENAD e, por fim, a incorporação dos recursos para o Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD).

Como fonte de informação, este boletim apresenta algumas experiências internacionais, utiliza dados do Sistema de Gestão de Ativos do Fundo Nacional Antidrogas (GFUNAD) e aponta o mapeamento de processos de trabalho realizados pela SENAD e pelos atores envolvidos no âmbito estadual. Esses subsídios permitiram uma análise sobre a gestão dos bens apreendidos no Brasil. Além disso, como fonte complementar, o CdE realizou entrevistas com interlocutores nas esferas federal e estadual – Distrito Federal e em Minas Gerais – com o objetivo de evidenciar o atual fluxo de gestão de ativos no país e mapear as experiências práticas e os desafios enfrentados pelos profissionais das Comissões Permanentes de Avaliação e Alienação de Bens (CPAAB) e leiloeiros públicos.

CONTEXTO INTERNACIONAL

No cenário internacional, destaca-se uma série de instrumentos para combater o tráfico de drogas e o crime organizado, inclusive com protocolos voltados à apreensão e gestão de ativos vinculados a atividades criminosas.

A Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (Convenção de Viena de 1988) contém disposições de grande alcance sobre o confisco de rendimentos provenientes dos produtos do crime e de bens que tenham sido misturados com ativos legítimos. A partir das definições dessa convenção, que levanta a possibilidade de utilizar esses ativos na prevenção ao crime², outros instrumentos sobre o confisco de produtos do crime foram pactuados pela comunidade internacional ao nível global, regional e local.

O artigo 6 da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo), de 2003, identifica o confisco dos produtos do crime como um meio importante na repressão à criminalidade organizada transnacional e exige que os Estados-membros introduzam medidas para permitir o confisco de bens derivados de atividades criminosas.

Concebida para promover a cooperação internacional contra a corrupção, a

² Definidos nos artigos 1 e 3 desta convenção.

Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), de 2005, dispõe também sobre a recuperação de bens. Essa Convenção estabelece disposições detalhadas em seu artigo 31 sobre a apreensão e confisco dos produtos do delito ou dos instrumentos utilizados na sua prática. Ademais, os artigos 53 e 57 da UNCAC estabelecem, entre outras³, a obrigação dos Estados-membros de adotarem medidas legislativas que lhes permitam devolver os bens confiscados aos legítimos proprietários ou indenizar as vítimas do crime.

O Brasil como signatário das três convenções acima citadas se comprometeu a adotar práticas de combate à corrupção e ao tráfico de drogas em suas diversas formas de atuação. Isso significa que o país considera medidas e normas definidas no contexto internacional.

No que tange à incorporação das disposições presentes nas convenções, o estudo "Effective Management and Disposal of Seized and Confiscated Assets"⁴ (UNODC, 2017) oferece um panorama das tendências e abordagens na gestão de ativos em 64 países que envolve: 1) a legislação relacionada à gestão de um bem durante a fase provisória; 2) questões associadas ao final da alienação de ativo que é decidida pela justiça ou autoridade competente; e 3) mecanismos para preservar o valor

³ O parágrafo 3 do artigo 31 estabelece que cada Estado-membro adotará medidas para regular a administração de bens embargados, apreendidos ou confiscados.

⁴ "Gestão e alienação eficazes de ativos apreendidos e confiscados", em tradução livre.



dos ativos apreendidos para garantir máximo retorno quando forem vendidos. Esse estudo apresenta os esforços de diversos países na incorporação das convenções, principalmente da UNCAC, a contextos nacionais específicos, sendo uma referência importante sobre o tema da gestão de ativos.

Por fim, o UNODC está trabalhando em um guia de gestão de ativos apreendidos, congelados e confiscados, o qual foi inicialmente apresentado em 2018⁵ ao Grupo de Trabalho Intergovernamental de Composição Aberta sobre a recuperação de ativos⁶ e, posteriormente, revisto e atualizado. A última versão do referido guia, que contém 14 diretrizes não vinculantes, foi apresentada durante a oitava sessão da Conferência dos Estados-membros na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção em 2019⁷.

Em 2020, a União Europeia (UE) e o governo brasileiro realizaram seminário virtual intitulado "Diálogos Internacionais sobre Justiça e Segurança Pública - União Europeia - Brasil: Melhores Práticas na Gestão de Bens Apreendidos", que contou com a participação de autoridades públicas de diferentes países e de organizações internacionais como

5 CAC/COSP/IRG/2018/CRP.14, disponível em: <<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/12-14November2018/V1807476e.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

6 Órgão subsidiário da Conferência dos Estados Partes na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

7 CAC/COSP/WG.2/2019/3, disponível em: <<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup2/2019-May-29-30/V1901749e.pdf>>. Acesso em 03 fev. 2021.

o UNODC, Organização dos Estados Americanos (OEA) e do Programa El Pacto para discutir a temática da gestão de ativos apreendidos.

Para além das Nações Unidas, em 2003, a OEA adotou modelo de regulamentação para a lavagem de dinheiro e o tráfico de drogas, os quais tratam da alienação de bens confiscados. O modelo aponta caminhos que buscam envolver a administração desses ativos, os órgãos apreensores e a repartição dos bens com países que cooperem com a investigação ou processo judicial (UNODC, 2017).

Em 2005, o Grupo dos 8 (G8), associação dos países mais industrializados do mundo, elaborou um guia com boas práticas para administrar bens apreendidos que elencava a importância de: 1) tomar boas decisões fiscais; 2) ter clara a separação dos deveres de cada autoridade; 3) ter como princípio a gestão eficiente; 4) instaurar rígidos controles; e 5) dar transparência à gestão por meio de exames anuais com auditores independentes (G8, 2005).

Para além disso, em 2008, a OEA desenvolveu um projeto para administrar bens confiscados e apreendidos na América Latina. Conhecido como "BIDAL", que corresponde à sigla em espanhol "Proyecto de Administración de Bienes Incautados y Decomisados en América Latina", a iniciativa ofereceu assistência técnica aos Estados associados, incluindo o Brasil, onde foi implantada em 2014.

BENS APREENDIDOS E CONFISCADOS NA AMÉRICA LATINA // PROJETO BIDAL

FONTE: ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (2014)

A Secretaria Executiva da Comissão Interamericana de Controle do Abuso de Drogas da Organização dos Estados Americanos (CICAD/OEA) e os Estados-membros desenvolveram o projeto sobre Bens Apreendidos e Confiscados na América Latina (projeto BIDAL). Essa iniciativa resultou de uma série de análises detalhadas destinadas a ajudar os órgãos nacionais antidrogas a lidar com a falta recorrente de fundos para financiar programas de redução da demanda, assim como aprimorar a aplicação da lei de drogas e mecanismos para gerenciar eficientemente os bens derivados do tráfico ilícito de drogas.

De acordo com as experiências da CICAD/OEA e estudos realizados por especialistas na região, os recursos gerados por bens apreendidos do crime organizado – principalmente do tráfico de drogas e de atores responsáveis pela lavagem de dinheiro/capitais – não eram bem aproveitados. Muitas vezes, esses recursos não eram devidamente administrados ou utilizados no enfrentamento às graves consequências das atividades ilícitas cometidas por organizações criminosas.

Por isso, o objetivo do projeto BIDAL foi incorporar um método inovador para apoiar os Países-membros no desenvolvimento e melhoria de capacidades para estabelecer estruturas legais e processos administrativos transparentes que permitam a

detecção, apreensão, confisco e administração de bens ilícitos apreendidos e confiscados, bem como aplicar um conjunto de técnicas flexíveis e comuns.

Durante sua criação e primeira fase, em 2008 e 2009, o projeto BIDAL foi implementado em três países: Argentina, Chile e Uruguai, escolhidos pela semelhança de seus sistemas jurídicos e proximidade geográfica. Em 2011 e 2012, na segunda fase, foi aplicado em El Salvador e na República Dominicana, permitindo a realização de diagnósticos situacionais, tais como: identificação dos pontos fortes e fracos de cada país em relação à investigação de bens, apreensão de bens, administração de bens apreendidos e confiscados, destino final, troca de experiências e melhores práticas no contexto da cooperação internacional.

No contexto regional, o Projeto BIDAL contribuiu com o UNODC no desenvolvimento dos seguintes produtos: “Lei Modelo sobre Extinção do Domínio”, um instrumento legal significativo para os Estados que planejam incorporar essa figura em suas legislações nacionais; apoio ao Programa de Cooperação entre a América Latina, Caribe e da União Europeia sobre as Políticas de Drogas (COPOLAD); e participação ativa na proposta de criação e desenvolvimento da Rede de Recuperação de Ativos do Grupo de Ação Financeira da América do Sul (RRAG), que visa a cooperar internacionalmente na identificação, monitoramento e recuperação de ativos derivados de atividades relacionadas ao crime organizado.



Diagnóstico situacional, que identificou as deficiências existentes no sistema de confisco e do órgão responsável pela administração dos bens apreendidos e confiscados.

Iniciado em 2014, realizou uma investigação patrimonial da administração e destino dos bens que são apreendidos no país. Estes estudos foram utilizados como subsídios para a modificação da lei de alienação de ativos em 2019.

Prestou assistência técnica e trabalhou em coordenação com diferentes instituições nacionais dos três poderes da República; foi promulgada a “Lei de Extinção do Domínio”; criação e natureza jurídica do Conselho Nacional de Administração de Bens (CONAB), bem como disposições especiais sobre a administração de bens apreendidos e confiscados.

Identificou as fraquezas de cada um dos processos do Ministério Público e outros órgãos do país, gerando uma série de recomendações e propostas para ajustar suas normas legais para a criação de um órgão especializado na administração de bens derivados do crime organizado.

Criado o Registro Nacional de Bens Apreendidos e Confiscados durante o Processo Penal, cuja função principal é a identificação, registro, avaliação e localização de todos os bens apreendidos, confiscados ou afetados por uma medida cautelar no âmbito de um processo penal. Modificações no Código Penal para incorporar a questão do “confisco sem sentença ou condenação” e foi desenvolvido o Manual de Investigação Patrimonial do Ministério Público da Nação.

Impactou na promulgação de uma lei para incorporar o chamado “Confisco de Direito Pleno” e alguns outros elementos relacionados ao abandono e administração de bens apreendidos e confiscados; as provisões relacionadas ao Fundo de Ativos Confiscados da Junta Nacional de Droga foram modificadas; foram criados os Regulamentos do Fundo de Ativos Confiscados, cujo objetivo constitui o marco regulatório dos procedimentos para a administração eficiente de ativos apreendidos e confiscados.



Em parceria com o Centro de Estudos para a Democracia, a UE lançou, em 2014, um estudo sobre a alienação de ativos confiscados por seus Estados-membros. Segundo a publicação, todos os países da UE adotam o leilão como método prioritário de escoamento dos bens confiscados, mesmo existindo outras opções de alienação. Esse fato pode ser explicado porque o modelo de venda é uma categoria considerada enraizada nos quadros legislativos da UE e de seus países, tendo inclusive uma Normativa do Conselho da UE para adoção desse caminho (CENTER FOR THE STUDY OF DEMOCRACY, 2014). Nesse sentido, os ativos confiscados são considerados instrumentos de compensação para as vítimas de crime e para a consolidação do orçamento do Estado, entendimento semelhante ao praticado pela legislação brasileira (Lei N° 13.840, de 5 de junho de 2019).

Contudo, mesmo existindo uma orientação diretiva comum entre os Estados-membros da UE sobre alienação de bens advindos de atividades criminosas, alguns desafios permanecem e são semelhantes aos observados no Brasil. Em relação aos bens imóveis confiscados, os principais conflitos ocorrem quando eles têm garantia hipotecária ou estão sujeitos a outros procedimentos executivos que levam a reivindicações por terceiros de boa-fé. Outra questão pertinente à dificuldade de venda de imóveis na UE se dá quando a reputação do proprietário anterior é vinculada ao crime organizado (ibid.).

CONTEXTO NACIONAL

No âmbito brasileiro, a SENAD foi criada em 1998 com a missão de implementar políticas públicas sobre drogas no país. A Pnad, atualizada em 2019, desmembrou a estrutura política nesta área, delegando à SENAD e à Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas (SENAPRED) a atribuição pela coordenação e implementação dessa política no âmbito de suas competências. A SENAD tem a responsabilidade de elaborar políticas relacionadas à redução da oferta de drogas por meio da difusão do conhecimento e da repressão ao tráfico de drogas e crimes conexos. Uma das diretrizes da política de drogas determina a existência de um fluxo de informações entre a SENAD e os integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) sobre os bens móveis, imóveis e financeiros apreendidos no contexto do tráfico de drogas. Por outro lado, a SENAPRED, alocada no Ministério da Cidadania, ficou responsável por elaborar ações que fomentem a redução da demanda através da prevenção e tratamento do uso de drogas, além da atenção à reinserção social nesse contexto.

No que tange à legislação nacional, o Brasil conta com o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad), criado pela Lei Nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, que dispõe sobre a prevenção do uso, atenção e reinserção social do usuário de drogas, além de estabelecer a penalização relacionada à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas.

Esse sistema foi atualizado pela Lei Nº 13.840, de 5 de junho de 2019, que prevê orientações sobre a gestão de ativos e cria a possibilidade de alienar um bem de maneira antecipada (artigo 61). Essa Lei abriu espaço para o Estado brasileiro vender bens oriundos do tráfico utilizados para a prática de crimes, com exceção de armas, antes da sentença condenatória transitada em julgado. O Sisnad também foi atualizado pelo Decreto Nº 9.761, de 11 de abril de 2019, que define a Pnad, e tem como um de seus principais instrumentos o FUNAD.

Principal marco normativo da área, a Pnad tem como pressupostos: a prevenção ao uso de drogas lícitas e ilícitas; a articulação com a saúde e políticas de proteção da vida, da saúde e de adolescentes; e a repressão ao narcotráfico, à lavagem de dinheiro e aos crimes conexos, inclusive por meio da recuperação de ativos que financiem ou sejam resultados dessas atividades criminosas. Há, também, o reconhecimento da corrupção, lavagem de dinheiro e crime organizado vinculados ao narcotráfico como as principais vulnerabilidades a serem alvos das ações de redução da oferta de drogas.

Além de mudanças no marco normativo da política de drogas, a SENAD estruturou sua atuação em dois eixos: a redução da oferta de drogas e o combate ao tráfico de drogas e crimes conexos; e a gestão dos recursos apreendidos em decorrência de atividades criminosas relacionadas a esses crimes. Para tanto, a Secretaria conta em sua estrutura organizacional com duas

diretorias: a Diretoria de Políticas Públicas e Articulação Institucional (DPPA), responsável pelas ações relacionadas à redução da oferta de drogas, inclusive por meio de formação e de realização de pesquisas destinadas à elaboração de políticas públicas; e a Diretoria de Gestão de Ativos (DGA), responsável pela gestão do FUNAD e dos ativos apreendidos e perdidos, em favor da União, em decorrência do tráfico de drogas e de crimes conexos.

O FUNDO NACIONAL ANTIDROGAS

O FUNAD foi regulamentado pela Lei N° 7.560, de 19 de dezembro de 1986, na época com o nome de Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso (FUNCAB), para fortalecer a prevenção, recuperação e enfrentamento às drogas, com a finalidade principal de financiar ações, projetos e programas relacionados à política sobre drogas. Esse fundo arrecada recursos por meio da venda de bens de valor econômico apreendidos em consequência de crimes relacionados ao tráfico de drogas, bem como qualquer atividade conectada com a produção e comercialização de drogas ilícitas. Também recebe doações, recursos derivados de multas, rendimentos decorrentes da aplicação do patrimônio e a própria incorporação de quantias apreendidas e alienadas no contexto da repressão ao tráfico de drogas. Apenas no ano de 2020, o Fundo arrecadou R\$ 134 milhões⁸.

8 Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Atualizado em 8 jan. 2021..

O fluxo desses ativos pode ajudar a entender um pouco mais os processos de apreensão de um bem econômico em posse de organizações criminosas, que, posteriormente, fica sob responsabilidade de algum órgão público, principalmente das polícias civis e federal. Eventualmente, por meio de uma decisão judicial, a SENAD é autorizada a leiloá-lo de maneira "definitiva" ou "antecipada", e o recurso então é incorporado ao FUNAD para o financiamento de políticas públicas na área de drogas. Esse pode ser considerado o percurso principal do bem, desde sua apreensão até o momento da sua venda.

Contudo, o fluxo pode se tornar mais complexo, com a criação de procedimentos alternativos e o envolvimento de outros atores, principalmente na atuação proativa das Comissões Permanentes de Avaliação e Alienação de Bens estaduais e dos leiloeiros públicos. Essas comissões e os leiloeiros⁹ facilitam a identificação de bens que podem ser leiloados e atuam na resolução de possíveis pendências documentais. A Figura 1 detalha como ocorre o fluxo de um ativo apreendido no contexto de uma alienação antecipada, tendo em vista a recente mudança na legislação que permite essa modalidade.

9 Todas as 27 Unidades da Federação possuem uma Comissão Permanente de Avaliação e Alienação de Bens, que são compostas por profissionais ligados à segurança pública dos Estados e trabalham em conjunto com a SENAD na gestão dos ativos, assim como os leiloeiros que são contratados pela Secretaria.

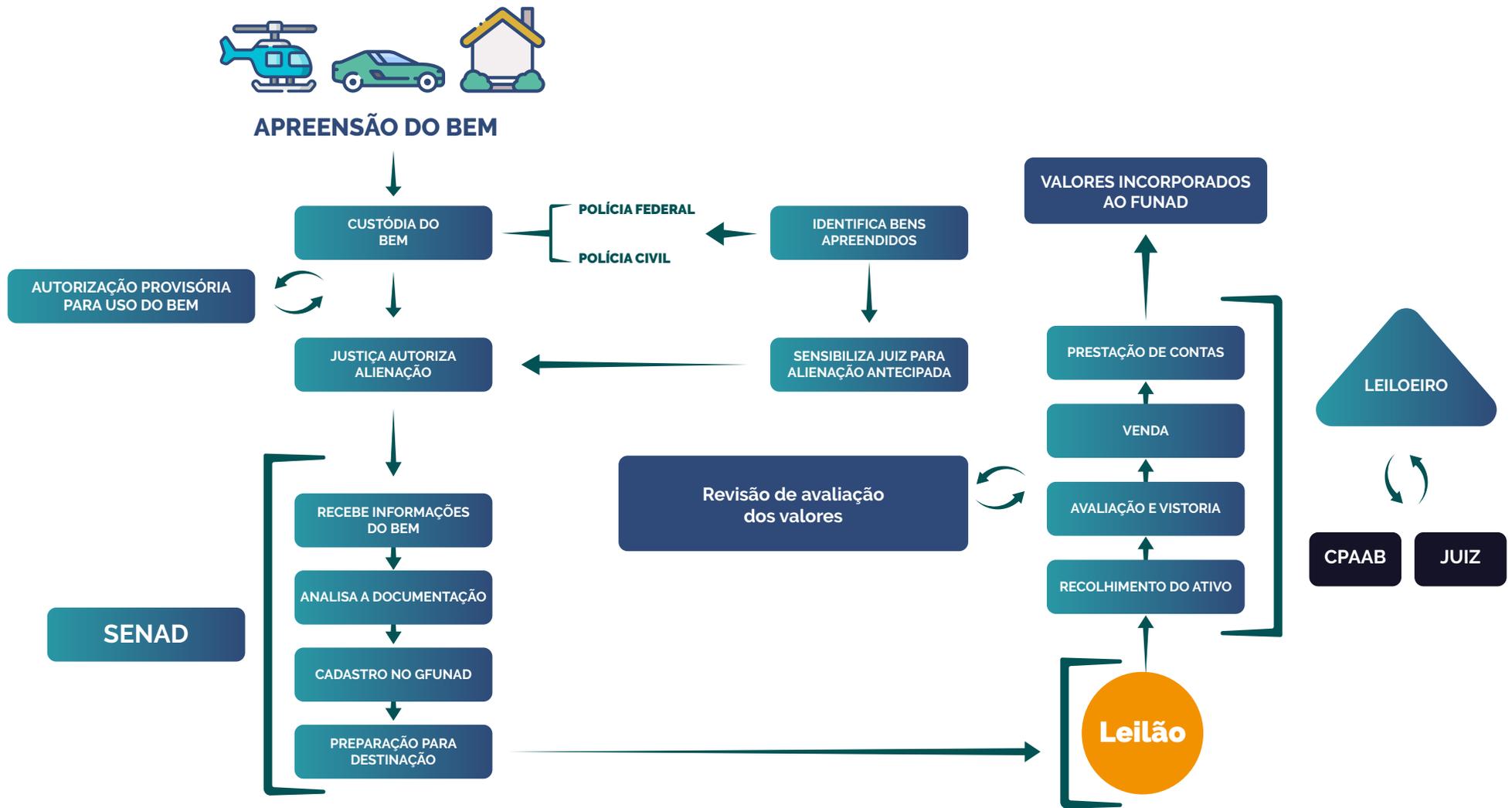


Figura 1 - Fluxograma do modelo de gestão de ativos alienados antecipadamente

Fonte: Centro de Excelência para a Redução da Oferta de Drogas Ilícitas (CdE)



No fluxograma, observa-se que, logo após a apreensão, existe a possibilidade de a justiça autorizar a custódia provisória do bem. Isso ocorre, por exemplo, quando as forças de segurança solicitam a utilização de aeronaves ou veículos apreendidos antes de sua destinação final. A seguir, a SENAD recebe as informações sobre o processo e os detalhes do ativo de forma não padronizada para, então, realizar os procedimentos preparatórios para o leilão.

Em relação à alienação definitiva, após sentença condenatória transitada em julgado, a SENAD tem autorização para dar outras destinações para além do leilão,

tais como a doação, destruição ou cessão de um ativo.

Caso o bem seja leiloado, a SENAD, em conjunto com as CPAAB e os leiloeiros, realiza a tramitação e os procedimentos para a transferência patrimonial desses ativos, conforme manual orientador¹⁰ publicado para descrever as ações e funções de cada um dos responsáveis nesse processo.

FLUXOS E PROCESSOS PARA A GESTÃO DA INFORMAÇÃO DO FUNAD

GFUNAD é o sistema que promove a guarda e o gerenciamento de dados dos bens apreendidos, contemplando informações desde 2003. Ao longo do tempo, ele vem sendo aprimorado e tem recebido a inclusão de novas variáveis administrativas.

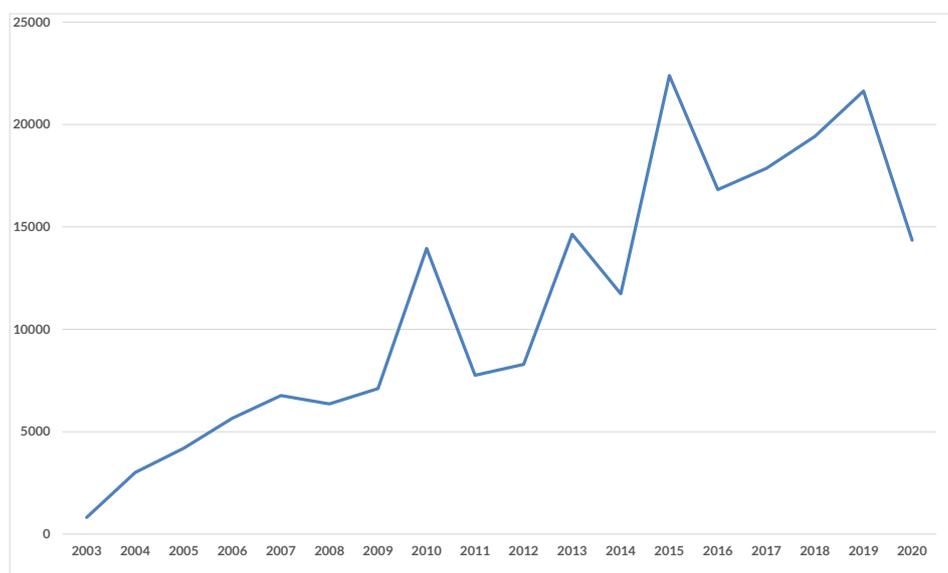
Destaca-se como alteração significativa do GFUNAD a inclusão de informações relativas à vinculação processual, com a incorporação do número único de identificação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e das informações relativas aos processos de leilão realizados. As informações do sistema são todas preenchidas pelos funcionários da SENAD, a partir do recebimento dos processos judiciais remetidos à Secretaria. Desse modo, o

10 <<https://www.justica.gov.br/sua-protecao/politicas-sobre-drogas/arquivo-manual-de-avaliacao-e-alienacao-de-bens/manual-de-orientacao-avaliacao-e-alienacao-cautelar-e-definitiva-de-bens-v15.pdf/view>>. Acesso em: 12 fev. 2020.

GFUNAD contém os registros dos ativos que são remetidos via Poder Judiciário à SENAD, podendo existir um lapso de informações sobre a localização de ativos, ou até mesmo ativos que não são de conhecimento do governo federal¹¹.

Diante deste cenário, a SENAD implantou o projeto Check in, que trabalha com órgãos estaduais de segurança pública e a Polícia Federal como parceiros no recadastramento de ativos que se encontram nos pátios, buscando, assim, aprimorar as informações para dar mais agilidade aos leilões. Como contrapartida, este projeto prevê a destinação de 20% a 40% do valor arrecadado para a polícia que realizou apreensão do ativo¹². Até dezembro de 2020, existiam 202,7 mil ativos¹³ registrados no banco de dados¹⁴ do GFUNAD, demarcando incrementos históricos na quantidade de cadastros anuais. A partir de 2015, é possível perceber uma elevação para o patamar de mais de 15 mil ativos por ano (Figura 2).

Figura 2 – Evolução da quantidade de ativos incorporados ao FUNAD por ano até 2020



Fonte: GFUNAD - Ministério da Justiça e Segurança Pública (2020).

A maior parte dos ativos apreendidos incorporados ao GFUNAD é composta por cédulas monetárias (numerário¹⁵) locais (54,0%), seguidas por veículos (21,8%), itens eletrônicos (15,4%), diversos¹⁶ (5,6%), numerário em moeda estrangeira (2,4%) e, por fim, imóveis, embarcações e aeronaves (0,9%) (Figura 3).

11 A SENAD recebe as informações dos ativos apreendidos de forma não padronizada. Não existe normativa que estabeleça fluxo ou regras para o recebimento dessas informações.

12 <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1571145331.23>>. Acesso em: 18 fev. 2021.

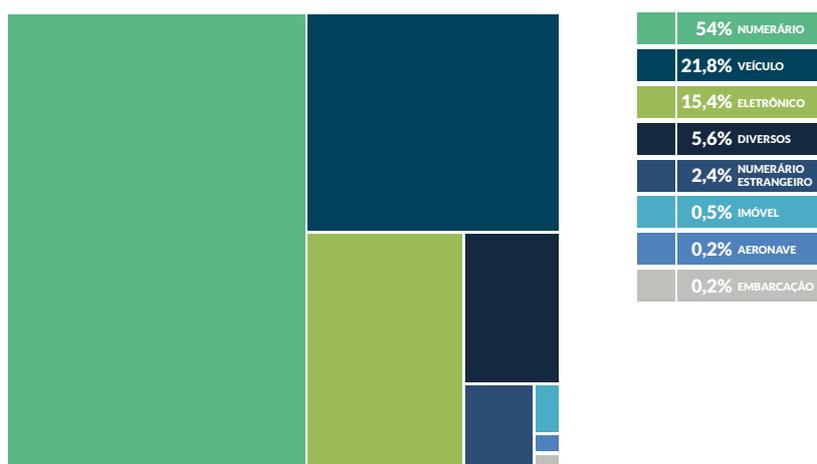
13 Considera-se ativo um bem material de valor econômico apreendido pelos órgãos de segurança, podendo ser bens materiais, tais como: veículos, joias, imóveis, dinheiro ou até mesmo bens biológicos como cabeças de gado.

14 Os dados relativos aos ativos foram extraídos do GFUNAD no dia 14/01/2021. Existe um passivo de informações a serem incorporadas no banco de dados, de modo que o mesmo está sujeito a alterações.

15 O quantitativo de numerário leva em conta apreensões realizadas independentemente do valor, não levando em conta o montante apreendido.

16 Enquadram-se nos itens diversos: joias, bicicletas, balanças de precisão, alimentos, animais, entre outros.

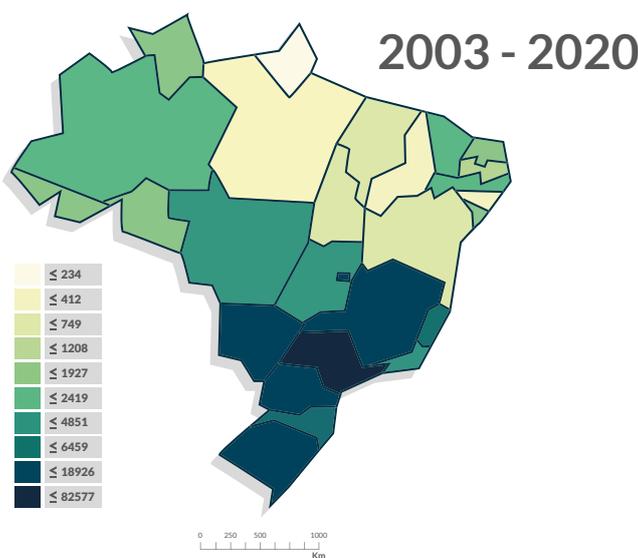
Figura 3 - Distribuição percentual dos tipos de ativos apreendidos incorporados ao FUNAD (cadastro até dezembro de 2020)



Fonte: GFUNAD - Ministério da Justiça e Segurança Pública (2020).

Historicamente, dentre os ativos cadastrados, o Estado de São Paulo concentra o maior número de bens apreendidos e incorporados ao GFUNAD, seguido por Minas Gerais e Distrito Federal (Figura 4). Percebe-se, também, uma maior concentração de ativos apreendidos nos estados da região Centro-Sul. Nos dados analisados para este Boletim não existem elementos que podem explicar o motivo da concentração de apreensões nesta região. Identificam-se como possíveis fatores a serem investigadas em análises e estudos futuros: (i) a maior presença de portos, aeroportos e infraestrutura rodoviária, (ii) maior concentração populacional, (iii) maior estrutura das instituições policiais e do Poder Judiciário em unidades federativas específicas.

Figura 4 - Mapa do quantitativo de ativos cadastrados no GFUNAD por Estado de 2003 a 2020

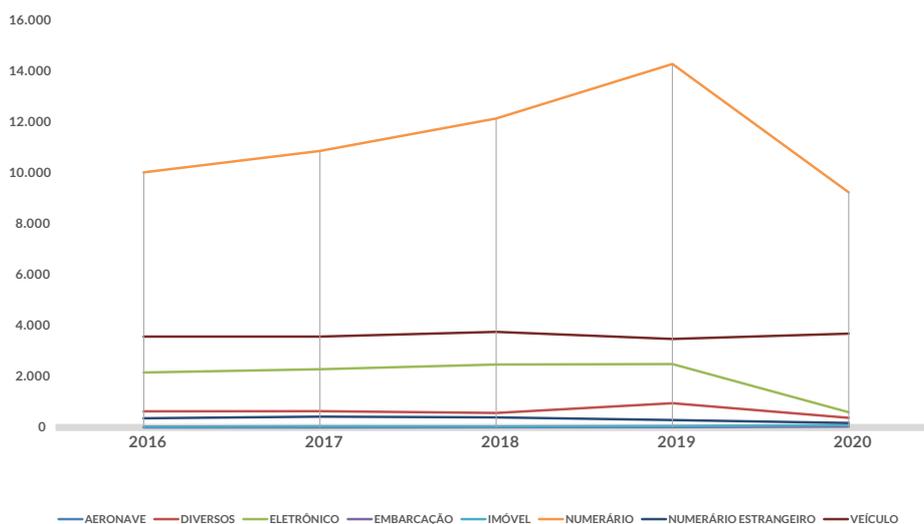


Fonte: GFUNAD - Ministério da Justiça e Segurança Pública (2020)

Com relação aos ativos cadastrados no GFUNAD, é possível perceber um crescimento no quantitativo de valores monetários incorporados ao Fundo, que apresentou um pico de apreensões em 2019. Para as categorias de aeronaves e imóveis percebe-se uma relativa estabilidade nos

quantitativos incorporados ao longo do tempo. Na categoria eletrônicos, observa-se uma estabilidade no quantitativo de ativos cadastrados no período de 2016 a 2019, apresentando uma queda em 2020, conforme demonstrado na Figura 5.

Figura 5 - Quantidade de bens incorporados ao FUNAD de 2016 a 2020¹⁷



Fonte: GFUNAD - Ministério da Justiça e Segurança Pública (2020)

Em relação aos veículos, segunda categoria de ativos mais incorporados ao GFUNAD, observa-se uma relativa manutenção do quantitativo no período de 2016 a 2020. Importante notar que a categoria veículo é o principal bem vendido nos leilões realizados.

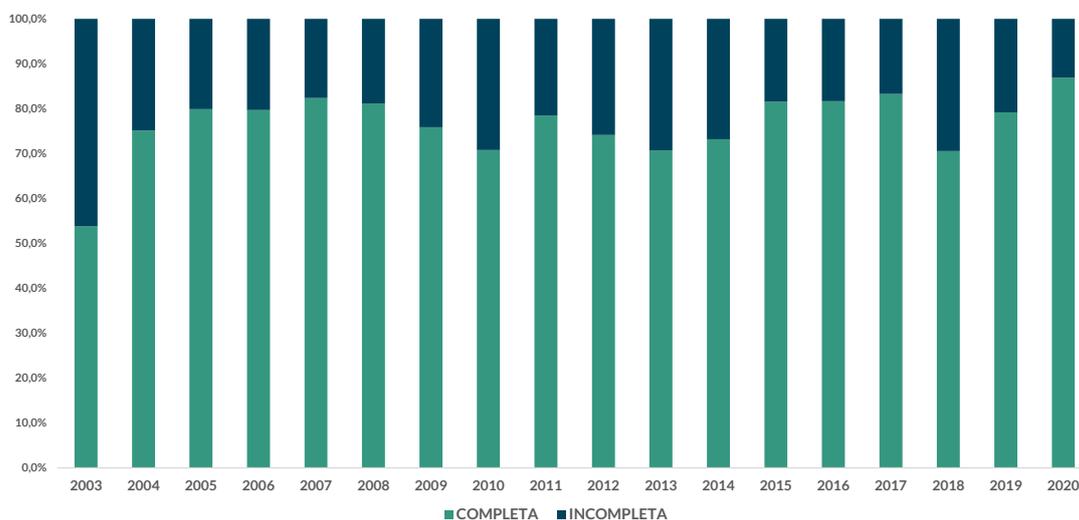
Ao longo dos anos, destacam-se esforços da SENAD a fim de aprimorar sua capacidade de gestão para dar mais eficiência ao processo de alienação de ativos apreendidos em situações relacionadas ao tráfico de drogas. Os esforços observados perpassam a melhoria do GFUNAD, o fluxo de trabalho interno, a pactuação federativa com os órgãos estaduais e as mudanças na legislação.

Para viabilizar o leilão de um ativo, um dos primeiros passos é completar o processo de documentação com os documentos judiciais e informações sobre a localização do bem. Sem essa validação documental, não é possível prosseguir com o processo de alienação. Os dados do GFUNAD apontam que 77,9% dos ativos estão em situação processual classificada como completa, ou seja, que podem prosseguir para os passos seguintes. Esse percentual demonstra a potencialidade que a Secretaria possui em leiloar e arrecadar mais recursos ao FUNAD a partir de melhorias no processo de documentação dos bens.

¹⁷ Os valores apresentados no gráfico para a categoria numerário consideram o quantitativo de apreensão e não o montante apreendido.

A Figura 6 demonstra a situação de documentação dos ativos segundo a data de cadastramento no GFUNAD. Os dados de 2020 apresentam um pico histórico no percentual de ativos com documentação completa e estão ligados aos esforços realizados para tornar a gestão dos ativos mais eficiente por meio de iniciativas como, por exemplo, o projeto Check in.

Figura 6 - Situação da documentação dos ativos, segundo data de cadastramento no GFUNAD



Fonte: GFUNAD - Ministério da Justiça e Segurança Pública (2020)

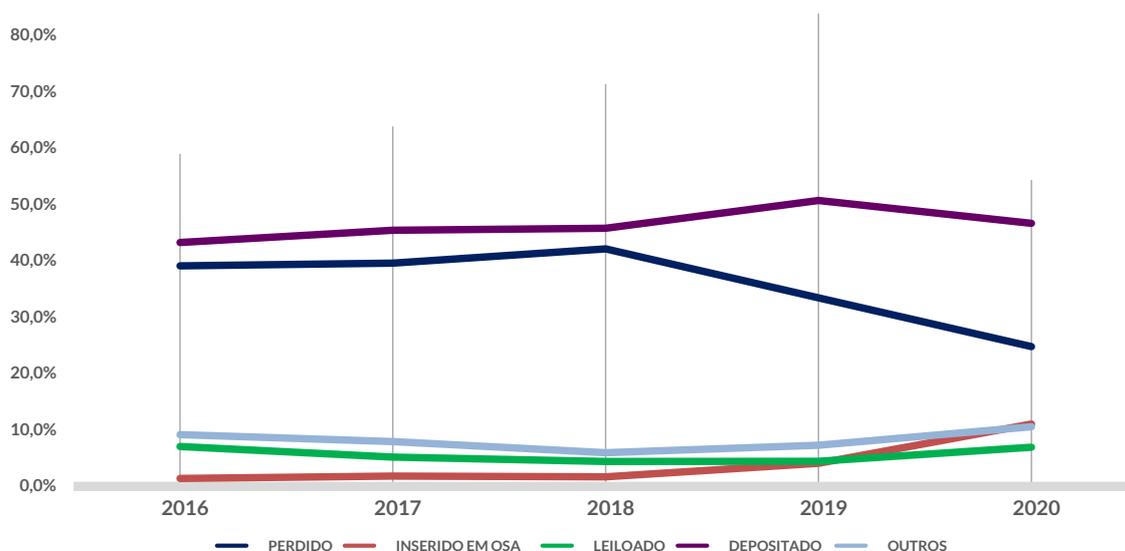
Nesse sentido, atualizar a documentação de forma mais ágil e priorizar o processo de leilão são práticas promissoras para reduzir o tempo, o custo de custódia do bem e sua consequente desvalorização. Além de ampliar os esforços de documentação dos ativos que chegam à SENAD, é importante destacar a necessidade de sanar o passivo de documentação incompleta de processos mais antigos.

Dando continuidade aos passos processuais, em um segundo momento, para viabilizar a realização dos leilões dos bens, os mesmos devem estar classificados como inseridos em Ordem de Serviço de Alienação (OSA), recebendo um número vinculado a um processo no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do Governo Federal. Isso permite que os

bens possam ser destinados para leilão.

A Figura 7 ilustra a situação dos ativos cadastrados no GFUNAD no período de 2016 a 2020. Por esse recorte histórico, a partir da data de cadastramento do ativo no GFUNAD, destaca-se a elevação, em 2019 e 2020, no percentual de ativos classificados como inseridos em OSA, o que viabiliza a realização de leilão. Outro dado a ser destacado é a redução do percentual de ativos classificados como perdidos para a União: em 2016, 39,1% são categorizados dessa maneira, taxa reduzida para 24,8% em 2020. Isso significa um aumento na resolutividade do fluxo de trabalho, uma vez que a continuidade das atividades (transformação do status perdido para inserido em OSA) acarreta redução no passivo existente.

Figura 7 - Situação dos ativos cadastrados no GFUNAD de 2016 a 2020



Fonte: GFUNAD - Ministério da Justiça e Segurança Pública (2020).

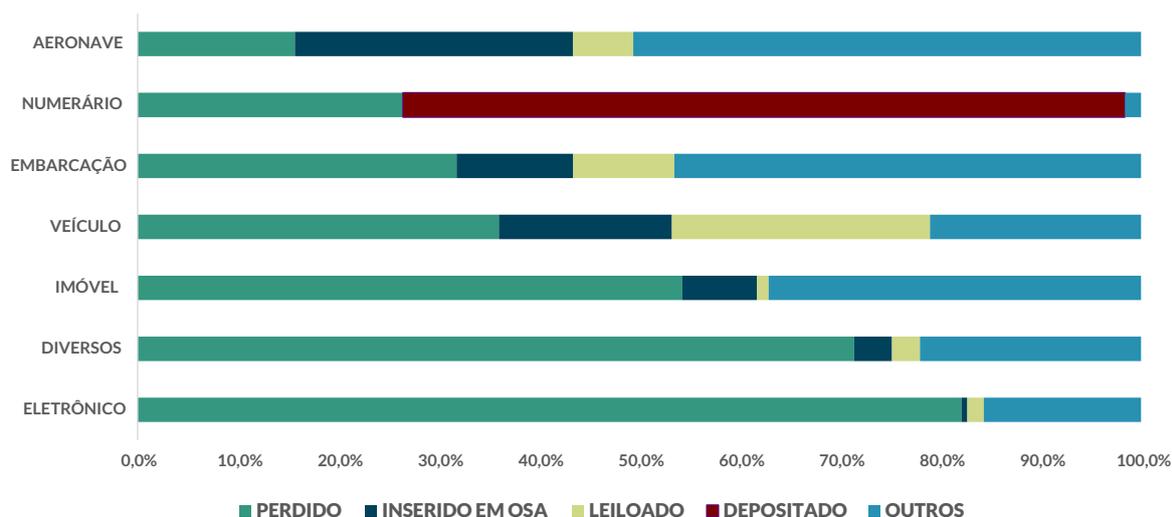
Como segunda etapa do fluxo da gestão de ativos, após ter sido apreendido e destinado à SENAD pela justiça, o bem passa a ser classificado como "perdido". Outra categoria que se destaca no percentual geral é "depositado", representado em grande parte pelo numerário apreendido e direcionado ao Fundo.

Diante das recentes mudanças na legislação e no processo de gestão promovido pela SENAD, é importante analisar os ativos cadastrados em 2020 que já foram inseridos em OSA. Nesses casos, identifica-se o esforço gerencial para que ativos alienados com autorização para a venda antecipada (conforme a nova legislação) sejam inseridos em um processo de leilão rapidamente. Esse fato garante a redução dos gastos administrativos com a custódia do ativo e a redução da deterioração dos valores do mesmo. Em outras palavras, o tempo prolongado da custódia pode ocasionar a desvalorização e/ou desaparecimento do bem em função da ausência de

locais apropriados para armazenamento e inexistência de um sistema único para cadastramento pelos Estados.

Ao analisar a situação dos ativos segundo sua classificação, observam-se tendências diferentes de processamento conforme ilustrado na Figura 8. Sobre os ativos que apresentam menores dimensões e valores, tais como os eletrônicos, há maior possibilidade de serem classificados como perdidos (82,1%) e um percentual menor de inseridos em OSA. Esse dado pode evidenciar que se trata de tipos de ativos não priorizados no processo de leilão ou que apresentam mais dificuldade para receberem destinação final.

Figura 8 - Situação dos ativos de acordo com o tipo cadastrado no GFUNAD de 2016 a 2020



Fonte: GFUNAD - Ministério da Justiça e Segurança Pública (2020)

Dentre os ativos classificados como leiloados pela SENAD e inseridos em OSA, identificam-se os maiores percentuais para veículos, embarcações e aeronaves. Trata-se de bens com elevado valor econômico e com grande mercado consumidor no país e, historicamente, vários estados têm acumulado experiência na realização desses tipos de leilões. Em geral, os veículos são leiloados por valores inferiores aos praticados no mercado e, por isso, atraem grande interesse. Há também grande demanda em leilões por aeronaves e embarcações, uma vez que são normalmente bens mais escassos e com alto valor de mercado. Isso desperta interesse nos leiloeiros, gerando assim um trabalho proativo desses profissionais na sensibilização dos magistrados em autorizar a sua alienação antecipada.

Para alguns dos entrevistados, existem fatores limitantes para a realização de leilões de imóveis, como por exemplo a utilização dos parâmetros da Secretaria de Patrimônio da União (SPU), a qual re-

quer uma série de avaliações e pareceres técnicos de engenharia pouco usuais ao mercado. Também se destacam dificuldades documentais envolvidas no processo de transferência do imóvel. Nesse contexto, para viabilizar a venda desses ativos, os leiloeiros precisam empregar mais esforços e gastos, reduzindo, assim, as margens de lucro.

Nas categorias diversos e eletrônicos, o percentual de ativos classificados como perdidos é superior a 70%. Esse dado revela que estes bens podem não ser priorizados no processo de leilão¹⁸. Isso pode ser explicado, tanto pelo seu baixo valor de mercado, se comparado a veículos, aeronaves e imóveis, quanto pela dificuldade em viabilizar sua venda. Diante desse fato, a SENAD vem estabelecendo parcerias para sanar possíveis problemas no processo de gestão para alguns tipos

¹⁸ Diante do montante de bens eletrônicos, a SENAD realizou um chamamento público específico para destinação de tais ativos. Ver <<https://legado.justica.gov.br/sua-protecao/politicas-sobre-drogas/bens-eletronicos/bens-eletronicos/>>. Acesso em: 04 mar. 2021.

de ativos, como por exemplo, a parceria com a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) para ativos biológicos.

LEILÕES

Outra etapa na gestão dos bens apreendidos é a realização dos leilões. Após o ativo receber uma ordem de serviço e o leiloeiro público estar ciente, a venda será providenciada. Para entender um pouco das dinâmicas dos leilões, foram utilizados os dados do dashboard disponibilizado pela SENAD no Power BI¹⁹ e uma consulta direta ao GFUNAD²⁰.

O número de ativos cadastrados no GFUNAD não necessariamente implica na ampliação dos recursos do Fundo. A figura 2 mostra que, entre os anos de 2015 e 2019, o registro de ativos esteve em seu patamar mais elevado. Porém, foi no ano de 2020 que o FUNAD teve o maior volume de recursos incorporados, com um aumento de mais de 200% comparado com 2017²¹. Esse aumento pode estar relacionado com a mudança legislativa que permite o instrumento da alienação antecipada.

Entre 2019 e 2020, foram leiloados 4.217²² ativos. Nesse período, a SENAD gerou, diretamente com os leilões, uma arrecadação de R\$ 44 milhões. Nos processos de leilão realizados em 2020, as aeronaves e imóveis são os bens com os maiores valores médios arrecadados. Por ativo, a média de valor de venda foi de R\$ 469 mil e R\$ 315 mil, respectivamente. Já o valor médio dos veículos foi de R\$ 11 mil em 2020.

Com relação à venda antecipada, regulamentada pela Lei N° 13.840/2019, a partir de outubro de 2019, dos 11 leilões realizados após a mudança da legislação, somente um foi feito de forma antecipada. Dos 126 leilões realizados em 2020, 27 leiloaram ativos de forma antecipada (37% do total de 3.752 bens leiloados), sendo que o Estado do Mato Grosso se destacou com 8 leilões realizados nessa modalidade.

Dentre os tipos de bens leiloados, verifica-se que os veículos correspondem a 57% do total no ano de 2020. Os bens classificados como diversos representaram 36% dos ativos leiloados no mesmo ano, incluindo cabeças de gado, joias, prensa hidráulica, entre outros. O detalhamento da quantidade de ativos e valores pode ser observado na Tabela 1.

19 Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiZWl0OWY1OGEtZTQyOC00YmYyLTk5ZWYtOTlhNWQ3ZjlkOMjQ3liwidCl6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MmYyLTRiOGRhNmJmZThIMSJ9>>. Acesso em: 01 fev. 2021.

20 Dos recursos de ativos vendidos, são incorporados ao FUNAD apenas aqueles relacionados ao crime de tráfico de drogas. Porém, a SENAD também realiza leilões de bens apreendidos no contexto de outros crimes, cujas vendas terão outras destinações. Portanto, ainda que os ativos relacionados ao tráfico sejam maioria, os dados do GFUNAD contm ambas informações, de forma que, neste boletim, optou-se por realizar a análise global dos leilões.

21 <<https://www.justica.gov.br/sua-protecao/politicas-sobre-drogas/fundo-nacional-antidrogas-1/funad-em-numeros>>. Acesso em: 26 fev. 2021.

22 Fonte: GFUNAD - Painel Power BI/SENAD, 12/02/2021- Ministério da Justiça e Segurança Pública (2021).

Tabela 1 – Tipos de ativos leiloados em 2020

Tipo	Quantidade	Valor de venda
Veículo	2.173	R\$ 24.149.260,00
Diversos	1.368	R\$ 9.609.891,00
Eletrônicos	186	R\$ 54.570,00
Imóvel	9	R\$ 2.835.850,00
Embarcações	9	R\$ 396.650,00
Aeronave	7	R\$ 3.284.000,00
Total	3.752	R\$ 40.330.221,00

Fonte: GFUNAD - Painel Power BI/SENAD, 12/02/2021-
Ministério da Justiça e Segurança Pública (2021)

Como já ressaltado, nem todos os recursos da venda de ativos são incorporados ao FUNAD, uma vez que existe a necessidade de o bem apreendido ter relação com o tráfico ou a produção ilegal de drogas. Em 2020, 2.379 ativos (63% do total do ano) se enquadravam nesse requisito, resultando no montante de R\$ 27 milhões.

A aplicação da correlação de *Spearman*²³ para as variáveis "valor de avaliação" (n=1.396) e "valor de venda" (n=1.543) entre veículos mostrou correlação positiva (= 0,834; P<0,01). Ao calcular essa correlação pelo tipo de leilão, antecipada (n=99) ou definitiva (n=2.770), foi observada uma correlação positiva tanto para a venda antecipada (= 0,936; P<0,01) como para a definitiva (=0,830; P<0,01). Em outras palavras, para ambos os grupos se identifica uma correlação forte e positiva entre o valor de venda e o valor de avaliação. Quanto maior o valor da avaliação, maior será o valor obtido de venda. No mesmo sentido, os bens de maior valor tendem a obter melhores valores de venda e, conseqüentemente, maior arrecadação ao fundo.

Para entender um pouco mais sobre a diferença entre os valores de avaliação do ativo e o valor efetivo do bem leiloadado, foram analisados registros no GFUNAD com valores de avaliação e de venda para 1.377 ativos. Para 80,9% (n=1.115) dos registros, foi identificado que o valor de venda foi superior ao valor de avaliação, enquanto para 5,2% (n=72) os valores foram os mesmos. Já para 13,7% dos registros (n=190), os valores de venda foram inferiores aos de avaliação.

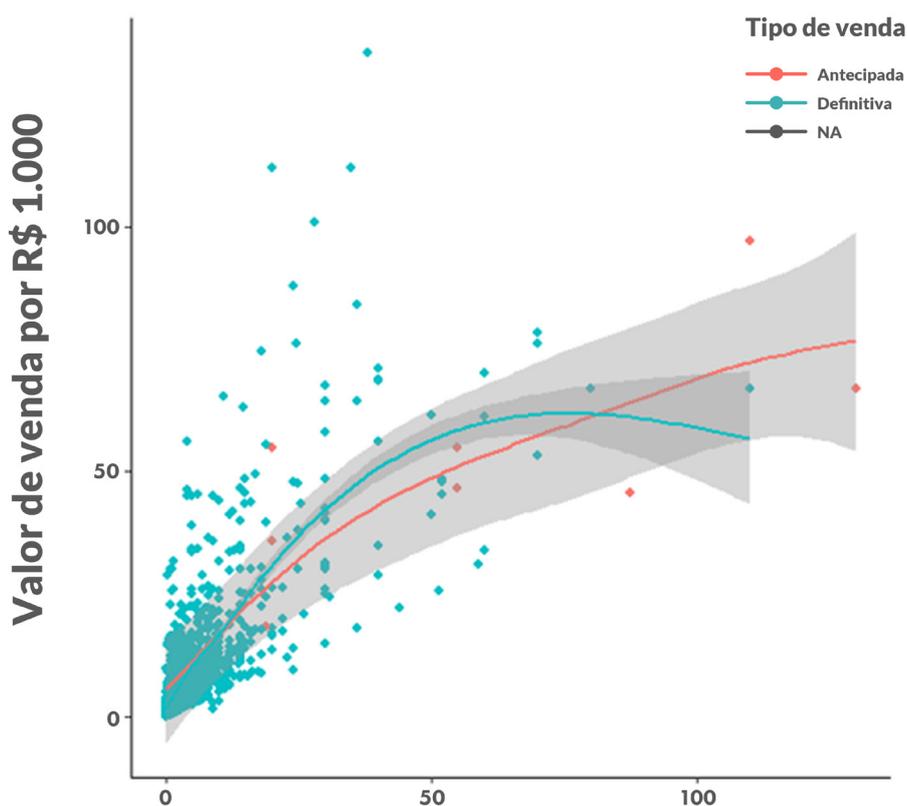
Dentre os valores de venda inferiores às estimativas informadas pelo leiloeiro (n=190), encontramos uma média de desvalorização de 22%. A maior desvalorização observada foi

²³ Trata-se de um teste paramétrico de correlação de postos (dependência estatística entre a classificação de duas variáveis). O resultado gerado, o coeficiente, avalia a intensidade e a relação entre duas variáveis de relações monótonas, sejam elas lineares ou não (BARBETA, 2004).

de 82%²⁴, referente a uma motocicleta avaliada por R\$ 9 mil e vendida por R\$ 1,6 mil. Já para os valores de venda superiores aos avaliados (n=1.115), foi encontrada uma valorização média de 377% do preço inicial definido, como por exemplo, um veículo avaliado por R\$ 1 mil e vendido por R\$ 4,8 mil.

A fim de aprofundar a análise da relação entre o valor de avaliação do ativo e o valor de venda no leilão, a Figura 9 apresenta um diagrama de dispersão para os valores de veículos (maior categoria de ativo leiloados) segundo o tipo de venda realizada (antecipada ou definitiva). Para o grupo de venda definitiva, a linha de tendência possui uma inclinação levemente mais acentuada do que a inclinação da linha da venda antecipada, indicando uma pequena diferença no comportamento dos resultados entre esses dois grupos, conforme também observado nos resultados do teste de correlação. Como o modelo de venda antecipada é recente, e o volume de dados é conseqüentemente menor, a relação e os resultados observados para esses dois grupos podem sofrer alterações a longo prazo.

Figura 9 - Dispersão entre o valor de avaliação e o valor de venda dos veículos leiloados, segundo o tipo de venda (n=1.377²⁵)



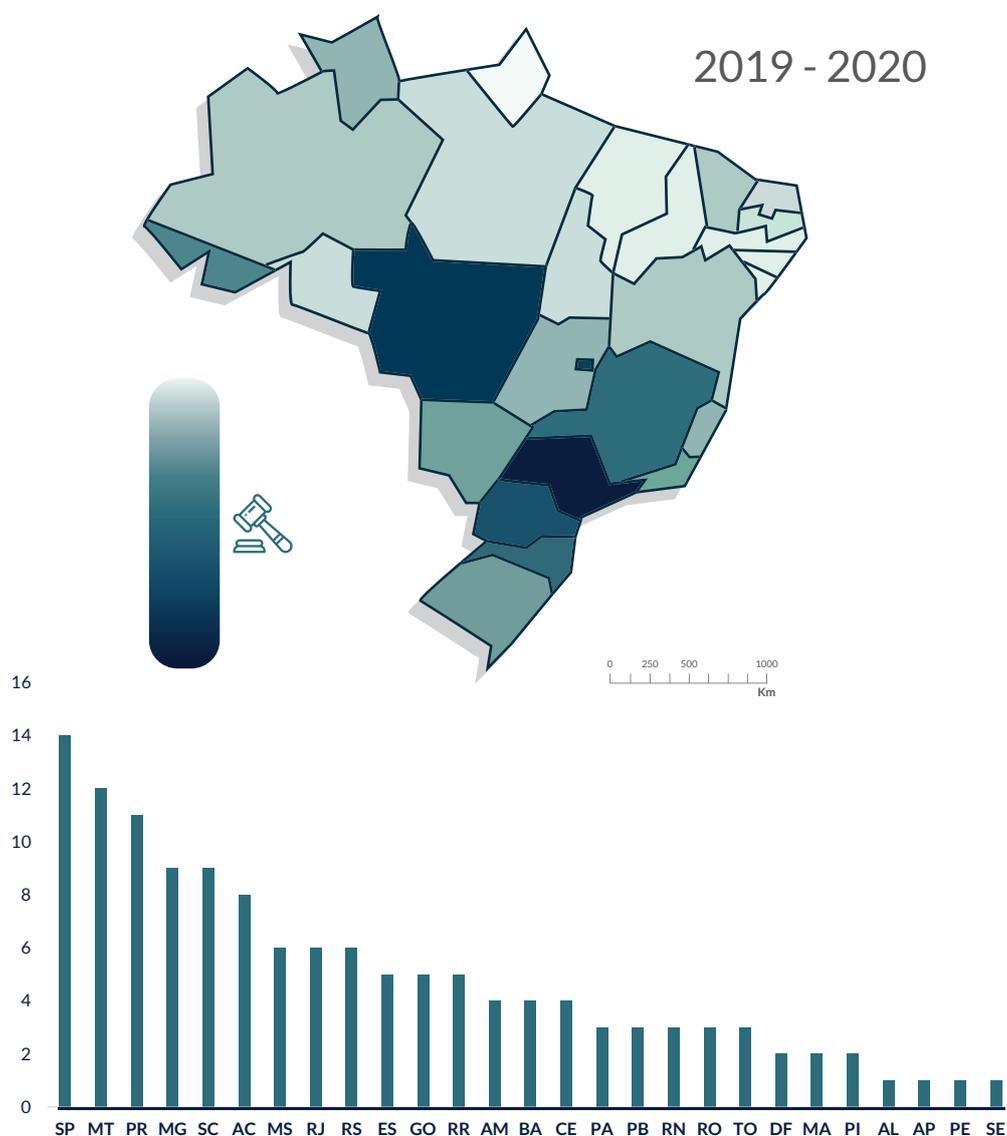
Fonte: GFUNAD - Ministério da Justiça e Segurança Pública (2020)

24 Pela legislação, os bens não podem ser vendidos por valor inferior a 50% de sua avaliação, portanto, pode se tratar de inconsistência no registro ou no processo de venda. Encontram-se nessa situação 6 ativos leiloados (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2020).

25 Trata-se de um gráfico de dispersão com linha de tendência polinomial.

Para entender o cenário nacional, os mapas a seguir apresentam o número de leilões realizados por Estado entre 2019 e 2020²⁶. Em 2019, foram realizados leilões em Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Em 2020, todos os Estados brasileiros realizaram leilões. Esse dado demonstra que a alteração da lei e as mudanças na forma de gestão de ativos foram difundidas entre os Estados, indicando uma evolução no processo de pactuação federativa. No entanto, aprimorar as relações com as Comissões Permanentes de Avaliação e Alienação de Bens, bem como articular e sensibilizar o Judiciário para ampliar as decisões de alienação antecipada de ativos pode auxiliar no aperfeiçoamento e ampliação do financiamento de políticas públicas por meio de ativos apreendidos advindos do tráfico de drogas.

Figura 10 - Mapa da quantidade de leilões realizados por Estado em 2019 e 2020



Fonte: GFUNAD - Painel Power BI/SENAD, 12/02/2021 - Ministério da Justiça e Segurança Pública (2021)

²⁶ O sistema do Power BI da SENAD sobre dados de leilões realizados apresenta informações a partir do ano de 2019, momento em que passam a valer as novas diretrizes da Lei N° 13.840/19 e, portanto, trata-se de um indicador recente.

ESTUDO DO IPEA SOBRE RECURSOS DA UNIÃO APLICADOS ÀS POLÍTICAS SOBRE DROGAS

FONTE: CUNHA, 2021

Em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a SENAD realizou um estudo sobre o investimento da União na prevenção, cuidado e combate às drogas, por meio da execução orçamentária das rubricas designadas para essa finalidade, estabelecidas nos últimos quatro Planos Plurianuais.

Em uma análise temporal sobre a receita arrecadada pelo FUNAD, o estudo identificou a seguinte composição: recursos de alienação de bens apreendidos; taxas de controle e fiscalização de produtos químicos; outras receitas correntes e multas; e restituições de convênios. Nesse levantamento, observou-se um crescimento anual da arrecadação em R\$ 88 milhões em recursos provenientes da Alienação de Bens Apreendidos, que, a partir de 2016, passou a apresentar crescimento na composição de recursos do Fundo.

Foram avaliados os gastos em políticas públicas sobre drogas realizados pela União no período de 2005 a 2019, utilizando como parâmetro de mapeamento a Lei Orçamentária Anual, o Plano Plurianual e os Relatórios de Gestão divulgados pelos ministérios que promovem ações vinculadas às diretrizes do Plano Nacional de Políticas sobre Drogas (PLANAD), clas-



sificados como diretos ou indiretos.²⁷

A partir das análises dos gastos de ações diretas em políticas de prevenção e repressão às drogas, o estudo identificou o Ministério da Saúde, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, a Presidência da República e o Ministério da Cidadania como principais responsáveis pela execução de ações na área.

O Ministério da Saúde conta com o maior orçamento entre os quatro órgãos e, de 2005 a 2019, foi responsável por executar R\$ 7,3 bilhões em ações relacionadas diretamente à questão das drogas, que representa 0,44% do total aplicado pelo órgão. Nos anos de 2014 a 2017, observou-se um aporte maior de recursos nas despesas com políticas sobre drogas vin-

²⁷ São considerados gastos diretos aqueles em que a rubrica orçamentária desenvolve exclusivamente ações relacionadas à política sobre drogas. Para os indiretos, consideram-se as rubricas orçamentárias que envolvem ações ligadas às políticas sobre drogas e ações de outra natureza, nas quais para obter a mensuração de valores é necessário a utilização de indicadores a fim de estimar os valores relacionados às ações sobre drogas.



culadas ao Programa “Crack, é Possível Vencer”.

No que tange às despesas do Ministério da Justiça e Segurança Pública, de 2005 a 2019, observou-se que 1,7% da execução orçamentária foi direcionada ao tema, sendo que, entre 2018 e 2019, os patamares de execução alcançaram os maiores percentuais (3%). Destacam-se atividades de Prevenção e Repressão ao Tráfico Ilícito de Drogas e a Crimes Praticados contra Bens, Serviços e Interesses da União, com o crescimento de valores a partir de 2008, alcançando uma dotação de R\$ 279 milhões. Outro destaque refere-se à ação “Fortalecer o enfrentamento à criminalidade, com ênfase nas organizações criminosas, tráfico, corrupção, lavagem de dinheiro e atuação na faixa de fronteira”, implantada em 2016. Nesse período, seu orçamento praticamente dobrou, passando de R\$ 283 milhões em 2016 para R\$ 423 milhões em 2019.

Na Presidência da República, foram executadas políticas de drogas entre 2006 e 2019, em ações para a “Gestão da Política Nacional Sobre Drogas”, o que corresponde a uma média de 0,12% do orçamento executado pelo órgão. Por fim, no Ministério da Cidadania, foi implementada em 2019 a Ação “Redução do impacto social do álcool e outras drogas: prevenção, cuidado e reinserção social”, com uma dotação de R\$ 96 milhões e execução financeira de 34,2%.

O aprimoramento da gestão dos recursos do FUNAD tem resultado na diminuição no tempo do processo de alienação do bem e, em consequência, na redução de sua desvalorização e dos custos de custódia assumidos pelo Estado. Todo esse esforço pode, a longo prazo, criar um ciclo virtuoso, com a ampliação de recursos no FUNAD e o maior investimento em políticas de prevenção e repressão ao tráfico de drogas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças na legislação, os dados obtidos no GFUNAD e os subsídios coletados nas entrevistas com gestores estaduais e nacionais apontam para mudanças significativas no processo de gestão de ativos vinculados ao tráfico de drogas nos últimos anos. A nova legislação, a reestruturação da SENAD, a implantação do Projeto Check in e a contratação de leiloeiros trouxeram avanços notáveis na gestão de ativos no país. Na mesma medida, é possível observar que os pressupostos de alienação antecipada e os esforços em agilizar a venda dos bens para evitar deterioração seguem tendências similares da gestão de ativos adotadas por outros países. Existe, portanto, um campo de possibilidades de intercâmbios de experiências e cooperação internacional com países que possuem políticas avançadas sobre a gestão de ativos.

Uma melhor gestão de ativos traz a possibilidade de atingir economicamente organizações criminosas, além de abrir caminho para o fortalecimento do orçamento estatal. No caso descrito neste boletim, o FUNAD cria a possibilidade de apoiar ações de prevenção ao uso e redução da oferta de drogas, possuindo um relevante impacto social.

Contudo, verifica-se que mesmo diante da segurança dada ao Judiciário com a promulgação da Lei N° 13.886/2019, que autoriza a alienação antecipada, esse processo ainda envolve pactuação e sen-

sibilização dos atores e instituições envolvidas. Para modificar esse cenário, é importante expandir a interação e cooperação de gestores nacionais e estaduais com o Poder Judiciário para a ampliação do uso da alienação antecipada de bens em suas decisões. Atuar de forma sistemática com o Judiciário, as Comissões Permanentes de Avaliação e Alienação de Bens e outros organismos governamentais (como, por exemplo, os Departamentos de Trânsito Estaduais) também é uma forma de aprimorar a eficiência dos processos e, conseqüentemente, otimizar os fluxos administrativos dos órgãos para facilitar os leilões.

Verifica-se que várias mudanças ocorreram nesse campo ao longo do tempo e diversos gargalos historicamente identificados foram sanados. No entanto, os dados dos bens cadastrados no GFUNAD apontam a existência de grande passivo para viabilizar a alienação de ativos cadastrados em período anterior aos últimos cinco anos. Todo esse passivo impacta diretamente na eficiência da alienação, sendo que, em muitos casos, pode existir a possibilidade de os valores dos ativos se depreciarem.

Um caminho que pode ser adotado pela SENAD para aprimorar a gestão dos bens e trabalhar com esse passivo é estabelecer processos de trabalho separados para ativos com alienação antecipada e definitiva. Deste modo, a Secretaria pode criar indicadores de produtividade e de tempo processual para cada tipo de bem, melhorando sua gestão e reduzindo o tempo que os ativos permanecem sob a

custódia do Estado, seja por meio das polícias ou pelo Judiciário. Esses podem ser caminhos adotados para se criar processos monitoráveis pela estrutura gerencial da SENAD.

A fim de dar continuidade ao processo de melhoria da gestão de ativos no Brasil, a partir da análise do contexto nacional e das experiências internacionais, algumas das estratégias recomendadas são:

- » reutilização social de bens confiscados que apresentam baixo valor de mercado;
- » destruição de bens sem valor econômico cujo custo de gestão é elevado;
- » construção de um modelo de monitoramento, com sistema informacional único dos bens apreendidos e confiscados que possibilite a alimentação de informações diretamente pelos profissionais do âmbito estadual;
- » aprimoramento de canais de comunicação e de trabalho com o Judiciário, incluindo treinamento especializado e alinhamento de todas as frentes de trabalho envolvidas no processo de apreensão e alienação de bens (por exemplo, Polícia Federal, Polícias Estaduais, Judiciário, SENAD e Comissões Permanentes de Avaliação e Alienação de Bens dos Estados) a partir do compartilhamento de dados, práticas promissoras, e disseminação do conhecimento sobre o assunto;
- » aprimoramento do sistema estatístico gerencial de dados;

- » e criação de um sistema específico para tratamento de ativos cadastrados no sistema há mais de cinco anos (tratamento de ativos passivos).

REFERÊNCIAS

BARBETA, P. A. **Estatística aplicada às ciências sociais**. Florianópolis: Editora UFSC, 2004.

CENTER FOR THE STUDY OF DEMOCRACY. **DISPOSAL OF CONFISCATED ASSETS IN THE EU MEMBER STATES: Laws and Practices**. Sofia, 2014. Disponível em: <<https://www.files.ethz.ch/isn/185046/Disposal-of-confiscated-assets-report.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2021.

CUNHA, A. S. (Coord). **Análise das políticas públicas sobre drogas no Orçamento Federal (2005-2019)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. Relatório de Pesquisa.

G8. **G8 BEST PRACTICES FOR THE ADMINISTRATION OF SEIZED ASSETS**. Lyon/Roma Group: G8, 2005.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Sistema GFUNAD**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas - Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2020.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **GFUNAD - Painel Power BI/SENAD**. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas - Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2021. Consulta em 12/02/2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Documento de Trabalho Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI)**. Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas - Projeto Bidal, 2014. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/projeto-bidal-brasil-1/arquivos-bidal/bidal-proposta-gti-final-1.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2021.

UNCAC. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. Viena, 2005.

UNODC. **Effective management and disposal of seized and confiscated assets**. Viena: United Nations Office on Drugs and Crime, 2017.

UNODC. **Revised draft non-binding guidelines on the management of frozen, seized and confiscated assets**. Viena, CAC/COSP/IRG/2018/CRP.14, 2018.

