

Recebido em: 24/07/2023
Aprovado em: 20/09/2023

A NOVA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA DE ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS POR MEIO DA GESTÃO DE ATIVOS

THE NEW PUBLIC SECURITY POLICY TO COMBAT ILLICIT DRUG TRAFFICKING THROUGH ASSET MANAGEMENT

*Cláudio Macedo de Souza¹
Soraya Teshima²*

SUMÁRIO: Introdução. 1. Instrumentos internacionais destinados à apreensão de bens e de ativos vinculados a atividades criminosas. 1.1 A gestão de ativos e os projetos “BIDAL” e “COPOLAD” no enfrentamento ao tráfico ilícito de drogas no Brasil. 2. A SENAD e a implementação de políticas públicas sobre drogas no

¹ Doutor em Ciências Penais pela UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais. Professor dos Cursos de Graduação e de Pós-Graduação na UFSC. Coordenador do GDPI – Grupo de Pesquisa de Direito Penal Internacional CNPq – UFSC e advogado.

² Mestre em Direito pela UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina. Pós-graduada em Direito Público pela Universidade do Vale do Itajaí. Graduada em Direito pela Universidade do Sul de Santa Catarina. Advogada.

Estado brasileiro. 2.1 A SENAD e a elaboração de políticas relacionadas à redução da oferta de drogas; 3. O papel do Fundo Nacional Antidrogas na gestão de ativos do narcotráfico. 3.1 A adoção de padrões internacionais na gestão de ativos do FUNAD. Conclusão. Referências.

RESUMO: Este artigo tem o propósito de compreender o instituto da conversão antecipada de bens e ativos em recursos financeiros como estratégia política de segurança pública destinada à descapitalização das organizações criminosas no tráfico ilícito de drogas. Para isso, a pesquisa apresenta a seguinte indagação: “De que forma a conversão antecipada de bens e ativos, apreendidos judicialmente, em recursos financeiros melhora o perfil e a efetividade da política de combate ao tráfico de drogas ilícitas?” Para responder à questão, supõe-se que é a partir dos padrões internacionais que o Estado brasileiro tem suas bases para o financiamento das políticas de segurança pública em articulação com estados e municípios e, também, na execução daquelas sob sua competência que priorizem a redução do poder de atuação do crime organizado. O objetivo da pesquisa é identificar elementos da conversão antecipada de bens como ação de inteligência no combate ao tráfico ilícito de drogas. A pesquisa adota o método dedutivo e pauta-se por um levantamento bibliográfico, por meio de livros, revistas eletrônicas, teses, bem como a consulta à legislação nacional e da União Europeia. A pesquisa se justifica porque a alienação antecipada de bens, para além de expandir a capacidade do Estado destinada à redução do poder de atuação do crime organizado, contribui para o financiamento de políticas públicas e para a redução da oferta de drogas ilícitas. Depreende-se, portanto, que a nova estratégia de política de segurança pública é uma tendência internacional necessária para dar maior capacidade estatal no enfrentamento do crime organizado e na redução da oferta de drogas ilícitas em benefício da sociedade.

PALAVRAS-CHAVE: Crime Organizado. Tráfico Ilícito de drogas. Alienação Antecipada de Bens. Política de Segurança Pública.

ABSTRACT: The purpose of this article is to understand the institute of early conversion of goods and assets into financial resources as a public security policy strategy aimed at the decapitalization of criminal organizations in illicit drug trafficking. To this end, the research poses the following question: “How does the early conversion of judicially seized goods and assets into financial resources improve the profile and effectiveness of the policy to combat illicit drug trafficking?” To answer

the question, it is assumed that it is based on international standards that the Brazilian State has its bases for the financing of public security policies in articulation with states and municipalities and, also, in the execution of those under its competence that prioritize the reduction of the power of action of organized crime. The objective of the research is to identify elements of the early conversion of assets as an intelligence action in the fight against illicit drug trafficking. The research adopts the deductive method and is guided by a bibliographic survey, through books, electronic journals, theses, as well as the consultation of national and European Union legislation. The research is justified because the early disposal of assets, in addition to expanding the State's capacity to reduce the power of organized crime, contributes to the financing of public policies and to the reduction of the supply of illicit drugs. Therefore, it can be inferred that the new public security policy strategy is a necessary international trend to provide greater state capacity to confront organized crime and reduce the supply of illicit drugs for the benefit of society.

KEYWORDS: Organized Crime. Illicit Drug Trafficking. Early Disposal of Assets. Public Security Policy.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem o propósito de compreender o instituto da conversão antecipada de bens e ativos em recursos financeiros como estratégia política de segurança pública destinada à descapitalização do crime organizado para o tráfico ilícito de drogas. Inserida na era da tecnologia da informação e da comunicação, as organizações criminosas podem atuar em vários lugares e países porque, não há mais fronteiras que as impeçam. Diante desta realidade, torna-se imperiosa a adoção de estratégias para que haja uma tomada de decisão mais assertiva e resolutiva em reação ao crime. Significa dizer que, o confronto às organizações criminosas irá requerer uma atuação estratégica baseada na persecução patrimonial.

Na esfera internacional, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, também conhecida como Convenção de Palermo, é o principal instrumento global de reconhecimento por parte dos Estados-Membros da gravidade do problema, bem como da necessidade de promover e de reforçar a estreita cooperação internacional visando o enfrentamento do crime. Com foco na assistência legal mútua e na cooperação policial, os Estados-membros que ratificaram este instrumento se comprometem a adotar uma série de medidas, incluindo a adoção de estratégias de apreensão de produtos derivados dos crimes e de bens, equipamentos e outros instrumentos

utilizados ou destinados a serem utilizados na prática de crimes para eventual confisco.

Ademais, com o reconhecimento dos vínculos entre atividades criminosas organizadas e o tráfico ilícito de drogas que minam as economias lícitas e que ameaçam a estabilidade, a segurança e a soberania dos Estados, surgiu a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas em 1988 (Convenção de Viena) com o objetivo de promover a cooperação entre os Estados para acabar com os lucros adquiridos por organizações criminosas com a produção de drogas ilícitas e do tráfico.³ Essa convenção fornece medidas abrangentes contra o tráfico de drogas, inclusive métodos contra a lavagem de dinheiro e o fortalecimento da cooperação para apreensão do produto ou do proveito do crime.

Indicada por diversas Convenções Internacionais (Viena, Palermo e Mérida), e pela Comunidade Europeia (Diretiva 2014/42), a apreensão e o eventual confisco constituem-se na principal estratégia de enfrentamento sob a lógica de que, para além do proveito direto do crime, os grupos criminosos devem sofrer maiores baixas patrimoniais, englobando inclusive ativos não diretamente ligados à conduta investigada.⁴

Visando à preservação dos valores correspondentes aos bens apreendidos judicialmente, o Congresso Nacional aprovou as recentes Leis n.º 13.840 e 13.886, ambas de 2019, implementando alterações significativas no procedimento da alienação antecipada de bens apreendidos em procedimentos criminais, previsto na Lei n.º 11.343/06. A Lei n.º 13.840/2019 incluiu o §1º ao art. 61 da Lei n.º 11.343/2006, passando a prever que o juiz, no prazo de 30 dias contados da comunicação da apreensão de bens pela autoridade de polícia judiciária ao juízo competente, determine a alienação dos bens apreendidos, independentemente de quaisquer condicionantes.

E, atento à necessidade da padronização e integração de ações, a fim de agilizar o processo de conversão de bens apreendidos, sequestrados ou arrestados em recursos financeiros destinados a políticas públicas; o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publicou em 27 de novembro, a Resolução CNJ n.º 356/2020. Dentre as ações, os magistrados com competência criminal, nos autos em que existam bens e ativos apreendidos ou que sejam objeto de medida assecuratória, deverão especificar expressamente nas sentenças quando o crime estiver relacionado a decretação do perdimento dos bens móveis e imóveis, quando apreendidos ou sequestrados em decorrência

3 Antes da Convenção de Viena de 1988, já existiam outros dois documentos internacionais: a Convenção Única sobre Entorpecentes, 1961 e a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, 1971.

4 A perda alargada (confisco alargado) foi reconhecida pelo artigo 91-A, do Código Penal brasileiro, segundo o qual “na hipótese de condenação por infrações às quais a lei comine pena máxima superior a 6 (seis) anos de reclusão, poderá ser decretada a perda, como produto ou proveito do crime, dos bens correspondentes à diferença entre o valor do patrimônio (todos os bens móveis ou imóveis) do condenado e aquele que seja compatível com o seu rendimento lícito” (Grifo nosso).

das atividades criminosas perpetradas por milicianos ou relacionadas ao tráfico de drogas.⁵

Portanto, a origem do problema gravita em torno da necessidade de o Poder Judiciário fazer antecipadamente a conversão de bens e ativos apreendidos em recursos financeiros a fim de que decisões judiciais, pautadas pelos princípios constitucionais da eficiência e da duração razoável do processo, produzam efeitos concretos no enfrentamento do crime organizado e do tráfico ilícito de drogas.

Nesse contexto, a pesquisa indaga: “De que forma a conversão antecipada de bens e ativos, apreendidos judicialmente, em recursos financeiros melhora o perfil e a efetividade da política de combate ao tráfico de drogas ilícitas?” Para responder à questão formulada, supõe-se que é a partir dos padrões internacionais que o Estado brasileiro tem suas bases para o financiamento das políticas de segurança pública em articulação com estados e municípios e, também, na execução daquelas sob sua competência que priorizem a redução do poder de atuação do crime organizado. Sobre o assunto, o Centro de Excelência para a Redução da Oferta de Drogas Ilícitas destaca que entre as práticas de combate ao tráfico de drogas, a descapitalização das organizações criminosas tem ganhado destaque nos últimos anos (CdE, 2021, p. 10).

A pesquisa se justifica porque a alienação antecipada de bens, para além de expandir a capacidade do Estado destinada à redução do poder de atuação do crime organizado, contribui para o financiamento de políticas públicas e para a redução da oferta de drogas ilícitas.

O objetivo da presente pesquisa é identificar elementos da conversão antecipada de bens como ação de inteligência para dar maior capacidade estatal no enfrentamento do crime organizado e na redução da oferta de drogas ilícitas em benefício da sociedade.

A pesquisa adota o método dedutivo e pauta-se por um levantamento bibliográfico, por meio de livros, revistas eletrônicas, teses, bem como a consulta à legislação nacional e da União Europeia; além, da coleta e análise de conteúdo de uma série de instrumentos, incluindo protocolos, recomendações, projetos, bem como experiências internacionais e ações e programas realizados pela SENAD e pelo FUNAD na gestão e implementação de políticas públicas no Estado brasileiro.

Para alcançar o objetivo da pesquisa, este artigo está organizado em três partes. A primeira destaca, no cenário internacional, uma série de instrumentos no enfrentamento ao tráfico de drogas e ao crime organizado, incluindo protocolos e recomendações voltados à apreensão de bens e ativos vinculados às atividades ilícitas. Neste cenário, cada vez

5 Conforme diretrizes previstas no Preâmbulo e nos incisos, IV e VIII, do artigo 2º da Resolução n.º 356 do CNJ de 27/11/2020.

mais, a redução da oferta de drogas ilícitas passa pela perda do capital da organização criminosa e a consequente reversão dos bens apreendidos e perdidos em favor do Estado para políticas públicas sobre drogas (CdE, 2021, p. 10-11). Ademais, a incorporação de medidas e procedimentos de cooperação para a conversão dos bens e ativos apreendidos em recursos financeiros será considerada a partir da análise de conteúdo dos Projetos BIDAL e COPOLAD no enfrentamento ao tráfico ilícito de drogas no Brasil.

Na segunda parte, como fonte de informação, este artigo apresenta algumas experiências internacionais e aponta o mapeamento de processos de trabalho realizados pela SENAD - Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas na implementação de políticas públicas no Estado brasileiro e sua responsabilidade na aplicação da justiça através da transformação dos bens apreendidos em políticas públicas sobre drogas.

Na terceira parte, é destacada a função da FUNAD – Fundo Nacional Antidrogas e sua relação com programas e ações destinadas à gestão de bens e ativos, bem como o seguimento dos padrões internacionais para a prevenção e a redução da oferta de drogas. Essa abordagem atesta o papel fundamental do Estado brasileiro na orientação, na coordenação e no financiamento das políticas de segurança pública em articulação com estados e municípios e, também, na execução daquelas sob sua competência que priorizem a redução do poder de atuação do crime organizado.

Dentre as várias propostas neste sentido, destaca-se a reorientação da política de drogas para estabelecer critérios objetivos de diferenciação entre usuários e traficantes e o fortalecimento das capacidades de estados e municípios na regulação de prestação de serviços para redução do poderio econômico do crime organizado associado ao controle territorial.

A Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD), articulada aos organismos internacionais, aprimora políticas públicas fundadas em evidências científicas, bem como tem a responsabilidade de transformar os bens apreendidos do tráfico ilícito de drogas em recursos destinados ao Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD) para serem investidos na redução da oferta de drogas, na própria gestão e despesas empreendidas pela SENAD.

Enfim, a conversão antecipada de bens e ativos em recursos financeiros no contexto do tráfico de drogas, para além da atuação repressiva de combate ao crime organizado, deve ser entendida como instrumento de compensação para a sociedade, sobretudo mediante dispositivos que consolidem recursos para o Estado realizar políticas públicas. Nesse contexto, este artigo busca trazer um olhar sobre o tema por meio da análise do fluxo dos ativos apreendidos e pela venda coordenada pela SENAD e, por fim, a incorporação dos recursos para o Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD).

1. INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS DESTINADOS À APREENSÃO DE BENS E DE ATIVOS VINCULADOS A ATIVIDADES CRIMINOSAS

A Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, conhecida como Convenção de Viena (1988),⁶ contém disposições de grande alcance sobre a assistência jurídica mútua para busca e apreensões e, também para eventual confisco de rendimentos provenientes dos produtos do crime e de bens que tenham sido misturados com ativos legítimos, conforme atestam os artigos 7 e 5, respectivamente. Fruto do compromisso firmado pelo Estado brasileiro na Convenção de Viena, a apreensão e o eventual confisco de bens e ativos surgem no contexto da necessidade de cooperação internacional para combater o tráfico ilícito de drogas e outras atividades criminosas com ela relacionadas.

A partir dessa convenção, outros instrumentos sobre a apreensão e o eventual 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 2004, 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.

Importa destacar que, a Lei 13.964/2019 acrescenta ao Código Penal brasileiro (artigo 91-A) a perda de bens considerados como produtos ou proveitos do crime, segundo presunção de origem ilícita. Trata-se de um avanço da legislação no combate à delinquência organizada ao dispor sobre essa nova modalidade de perda patrimonial no âmbito do Direito e do Processo Penal na qual, o legislador acolhe a possibilidade de presunção de ilicitude da origem dos bens incorporados ao patrimônio do condenado, devido à incompatibilidade com seu rendimento lícito, invertendo assim o ônus da prova. Consiste, como pontua Souza e Cardoso (2016), na perda “de toda parcela do patrimônio do condenado que se revelar incongruente com seus rendimentos lícitos e que seja presumivelmente oriunda da prática de outras infrações penais”. De fundamental importância para o Estado brasileiro e considerado o primeiro acordo multilateral firmado, a Convenção de Viena criou as bases para a criminalização de condutas de lavagem de dinheiro (art. 3º, b, i e ii, do Decreto n.º 154/1991) e, também, as bases para a introdução da perda alargada no direito brasileiro. Fausto Martin de Sanctis (2019) ressalta que as atenções se voltaram à lavagem de dinheiro

6 Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, promulgada pelo Decreto n.º 154, de 26 de junho de 1991.

devido à alta especialização e sofisticação de suas práticas organizadas⁷ e estruturadas internacionalmente para execução de crimes por um período considerável e atuando com o intuito de cometer os mais variados crimes. Visto que, o crime organizado só ganhou espaço para a legalização de seus recursos ilícitos devido à ineficácia das legislações tanto nacionais quanto internacionais, que não acompanhavam a evolução da criminalidade.

Na esteira desse pensamento, Callegari e Weber (2014, p. 52) ressaltam a importância da Convenção de Viena, com o reconhecimento do caráter internacional do crime de lavagem de dinheiro e, sua justificativa de inserção no ordenamento jurídico do Estado é devido à necessidade de confiscar os bens do lavador referentes aos valores e fortunas ilícitas geradas pelo tráfico ilícito de drogas.

Em uma leitura mais detalhada da referida convenção, é possível destacar que o Brasil adotou medidas específicas para a celebração de acordos bilaterais para o confisco definitivo de bens já previamente acertados nos acordos multilaterais (art. 5º, §5º, b, ii), a previsão da inversão do ônus da prova com respeito a origem lícita do suposto produto ou bens sujeitos a confisco (art. 5º, §7º), bem como a possibilidade da quebra do sigilo bancário (art. 5º, §3º).

Convém salientar que, as disposições previstas na Convenção de Viena compreendem o confisco dos rendimentos auferidos da atividade ilícita do art. 3º, §1º ou dos bens equivalentes a esse produto derivado dos delitos (art. 5º, §1º, a). Com isso, a Convenção auxilia os Estados Membros com suas definições no alcance de suas medidas necessárias, compreendidas as de ordem legislativa e administrativa, consoante as disposições fundamentais de seus respectivos sistemas jurídicos internos (art. 2º, §1º), o que resulta na possibilidade do uso desses ativos na prevenção e repressão a criminalidade.

Diante disso, a Convenção de Viena reconheceu a necessidade da erradicação do tráfico ilícito de drogas por meio de uma ação coordenada ao nível de cooperação internacional e de internalização de medidas nos ordenamentos jurídicos internos dos Estados Membros. Ademais, ao aderir à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo),⁸ o Brasil firmou o compromisso para a inclusão da tipificação criminal de organização criminosa no direito interno, medidas para o combate a lavagem de dinheiro; previsão de confisco, apreensão de bens e sua disposição, a técnica especial de investigação a ‘entrega vigiada’ e entre outras medidas.

7 O art. 2º, a, da Convenção de Palermo, diz o seguinte: “a) Grupo criminoso organizado - grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na presente Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material”.

8 Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, promulgada pelo Decreto n.º 5.015, de 12 de março de 2004.

Por sua vez, o Estado brasileiro é signatário da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida)⁹ trazendo importantes mecanismos de recuperação de bens, em seu art. 31, estabelecendo a apreensão e o confisco dos produtos ou instrumentos utilizados na prática dos crimes inculpidos na presente Convenção. E ainda, foram incorporadas no ordenamento interno medidas para a devolução dos bens confiscados aos seus proprietários legítimos ou a indenização as vítimas (art. 57, §3º, c).

Levando-se em conta o que foi observado, constata-se que as Convenções de Viena, de Palermo e de Mérida foram incorporadas no ordenamento jurídico brasileiro para harmonizar¹⁰ os sistemas jurídicos de modo que não impeçam a Cooperação Jurídica entre os Estados, bem como para o aperfeiçoamento de medidas e procedimentos de cooperação. Assim, a harmonização dos ordenamentos jurídicos de cada Estado, tem como finalidade a atuação conjunta para o enfrentamento da criminalidade na Cooperação Internacional com a inserção de medidas e procedimentos de cooperação para o confisco definitivo e a gestão de ativos, como se verá a seguir.

1.1. A GESTÃO DE ATIVOS E OS PROJETOS “BIDAL” E “COPOLAD” NO ENFRENTAMENTO AO TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS NO BRASIL

O Projeto de Bens Apreendidos e Confiscados na América Latina (BIDAL) foi inaugurado no Estado brasileiro em agosto de 2014, em parceria com a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) e da Secretaria Executiva da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e a Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) com a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC), visando desenvolver a gestão de ativos confiscados.

O projeto coordenado pela Organização dos Estados Americanos (OEA) prevê a prestação de consultoria técnica sobre a destinação e administração dos ativos provenientes da atividade ilícita. Para isso, o projeto previu a criação de um Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI) formado por especialistas que atuam diretamente com a temática, para o desenvolvimento de boas práticas e aprimoramento do sistema de identificação, localização e gerenciamento de bens apreendidos e confiscados de origem ilícita (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2015).

9 Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto n.º 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

10 De acordo com Bechara (2009, p. 54) “a harmonização consiste no processo de determinação do relacionamento entre diversos elementos a partir de um padrão pré-fixado, evitando ou mesmo eliminando conflitos”.

Esse projeto surgiu após o diagnóstico do sistema brasileiro de gestão de bens apreendidos, descentralizado, necessitava de uma legislação para a criação de um único órgão de gestão de ativos, uma vez que os objetos apreendidos de uma ação criminosa ficavam por anos aguardando o término da ação judicial e com a perda total de valor de mercado. Com isso, o projeto tinha o desafio de aprimorar o processo e melhorar a condição das investigações financeiras e patrimoniais, acrescentando a eficiência do sistema de gestão de ativos de origem ilícita (UNODC, 2014).

Cumprir enfatizar que, a iniciativa do projeto gerou uma série de análises com intuito de colaborar com os órgãos nacionais antidrogas a suportar a falta de recursos para o financiamento de programas de redução da oferta de drogas e o aprimoramento na aplicação da lei de drogas e mecanismos de gerenciamento dos bens provenientes do tráfico ilícito de drogas. Segundo estudos da Secretaria Executiva da Comissão Interamericana de Controle do Abuso de Drogas da Organização dos Estados Americanos – CICAD/OEA, os recursos provenientes dos bens apreendidos das organizações criminosas, em especial do tráfico ilícito de drogas e dos responsáveis pela lavagem de dinheiro, não eram devidamente administrados em prol do enfrentamento da criminalidade organizada (CdE Brasil, 2023).

Em 2008 e 2009, na primeira fase do projeto foram selecionados como beneficiários, a Argentina, o Chile e o Uruguai devido à semelhança de seus sistemas jurídicos e pela proximidade territorial. Na segunda fase do projeto, período compreendido entre 2011 a 2012, o projeto foi implementado em El Salvador e na República Dominicana, o que permitiu identificar os pontos fortes e suas debilidades de cada Estados em relação às investigações, apreensão e administração dos bens, bem como o destino dos bens confiscados e a troca de experiências e melhores práticas realizadas em Cooperação Internacional (OEA, 2013).

Como observa o Centro de Excelência para a Redução da Oferta de Drogas Ilícitas, no ano de 2014, o projeto fez uma análise da gestão de ativos no contexto brasileiro em que foram identificados os pontos a serem modificados em que resultou na alteração da Lei n.º 13.840/2019 que regula a venda antecipada de bens antes da sentença condenatória transitada em julgado, o que resultou na criação de novos mecanismos na gestão de ativos para evitar a depreciação do bem e contribuir na maior arrecadação ao Fundo Nacional Antidrogas (CdE Brasil, 2023).

Outro ponto relevante é o Programa de Cooperação entre a América Latina, Caribe e da União Europeia sobre as Políticas de Drogas (COPOLAD), sendo este financiado pela União Europeia como uma nova estratégia de enfrentamento as drogas para a melhoria das políticas públicas (COPOLAD, 2023a).

Nas fases anteriores,¹¹ a COPOLAD deu particular atenção na cooperação birregional para a redução da oferta, por meio da troca de informações, experiências, inteligência, no controle dos precursores, entre outras medidas. Na atual fase, COPOLAD III tem dado enfoque a facilitação e eliminação dos obstáculos legais na cooperação judicial e policial entre os países da região e da União Europeia para aprimoramento da cooperação, da troca de informações e dos processos de gestão de produtos químicos apreendidos sob a metodologia de segurança ambiental, o que resulta no controle dos produtos químicos utilizados na fabricação de drogas ilícitas (COPOLAD, 2023b).

Dessa maneira, o COPOLAD tem auxiliado no financiamento de programas para a inclusão social devido à redução da oferta de drogas ilícitas com as políticas públicas de enfrentamento, bem como no aprimoramento do controle e fiscalização dos precursores e nas melhorias dos ordenamentos jurídicos dos Estados com a diminuição do tempo na gestão dos produtos químicos apreendidos.

Depreende-se, portanto, as medidas empreendidas por estes projetos influenciam e protegem não somente os Estados envolvidos, mas sim garantem um elevado nível de proteção a toda a sociedade que na atualidade compartilha desse risco global.

2. A SENAD E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DROGAS NO ESTADO BRASILEIRO

Para a implementação de Políticas Públicas sobre Drogas no Estado brasileiro, torna-se necessária a compreensão sobre o processo de implementação de políticas públicas e sua relação com o desenvolvimento de medidas de redução da oferta de drogas sob o fundamento dos compromissos internacionais internalizados no ordenamento jurídico brasileiro para evitar a expansão e proliferação da criminalidade que ultrapassou as fronteiras geográficas dos Estados. Nesse plano se insere o reconhecimento tanto no âmbito internacional quanto nacional que a corrupção, a lavagem de dinheiro e o crime organizado estão intrinsecamente vinculados ao narcotráfico as principais vulnerabilidades a serem combatidas com ações de redução da oferta (Decreto n.º 9.761/2019, anexo, 2.11).

Com isso, é a partir de ações de redução da oferta de drogas com fundamento nos acordos, convenções e planos firmados pelo Estado brasileiro internacionalmente, que legislação nacional tem suas bases com as orientações

11 Segundo os ensinamentos da European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction – EMCDDA (2023), a primeira fase do projeto COPOLAD I aconteceu entre os anos de 2011-2015, o segundo COPOLAD II nos anos de 2016-2020 e o atual COPOLAD III iniciou-se em fevereiro de 2021 com seu término em janeiro de 2025.

gerais e diretrizes, sendo incorporadas na Política Nacional de Drogas - PNAD (COPLANAR, v. 2, p. 8).

É nesse plano que foi criada a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos (SENAD), estando integrada a outros órgãos da esfera federal, estadual e municipal do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas (SISNAD), estabelecida pela Lei n.º 11.343/2006.

Cumprir enfatizar que, a SENAD (2021) assumiu a responsabilidade de assegurar a aplicação da justiça através da transformação dos bens apreendidos provenientes do tráfico ilícito de drogas serão convertidos em recursos¹² para as políticas públicas sobre drogas e na promoção da ordem jurídica com a gestão de ativos e a prevenção do uso indevido de drogas, a atenção e a reinserção social de usuários e dependentes de drogas, bem como a repressão na produção não autorizada e do tráfico de drogas ilícitas.¹³ Para isso, a SENAD tem a tarefa de articular junto aos organismos internacionais, para realização de estudos e convênios com discussões e análises de dados para as melhores práticas e aprimoramento de políticas públicas fundadas em evidências científicas como forma de redução da oferta de drogas ilícitas.

No plano internacional, a SENAD tem trabalhado com os principais organismos internacionais: a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD), a Comissão de Entorpecentes (CND), o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e o Programa de Cooperação entre a América Latina, o Caribe e a União Europeia sobre Política de Drogas (COPOLAD II e III) (CAPTA, 2021, v. 2, p. 12).

Já no plano nacional, a SENAD (2021) está atuando no âmbito da política pública sobre drogas em três eixos: a redução da oferta de drogas e o enfrentamento ao tráfico ilícito de drogas e crimes com ele relacionados; gestão de recursos apreendidos relacionados aos crimes de drogas e crimes conexos.

Com relação à estrutura, a SENAD possui três diretorias:¹⁴ de Gestão de Ativos e Justiça; de Prevenção e Reinserção Social (DPRS) e a de Pesquisa, Avaliação e Gestão de Informações (DPAGI). Importa destacar que, as funções das três diretorias não serão objeto de aprofundamento tendo em vista que a presente pesquisa está direcionada à análise de como a gestão de ativos possibilita o aumento de ações de prevenção e redução da oferta de drogas.

12 Importante frisar que na Conferência das Nações Unidas contra a Corrupção, na reunião da oitava sessão, em 2019, houve a elaboração de um guia com 14 diretrizes não vinculativas para assessorar os Estados-Membros na de gestão de Ativos (CdE Brasil, 2023). Ao caso em tela, necessário se faz observar a Diretriz 5, da Gestão de Ativos da UNAC, nos seguintes termos: “Os Estados-membros podem considerar oferecer um conjunto de ordens de confisco de acordo com as opções de alienação e considerando o ativo e seu valor, da maneira que for mais apropriada”.

13 Segundo o art. 3º, I e II, da Lei n.º 11.343/2006, diz o seguinte: “Art. 3º O Sisnad tem a finalidade de articular, integrar, organizar e coordenar as atividades relacionadas com: I - a prevenção do uso indevido, a atenção e a reinserção social de usuários e dependentes de drogas; II - a repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas”.

14 Para maiores esclarecimentos sobre a competência das três Diretorias da SENAD verificar os arts. 21, 22 e 23 do Decreto n.º 11.348/2023.

Além disso, a SENAD exerce a função de Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas – CONAD (art. 20, XIII, do Decreto n.º 11.348/2023), tendo como presidente o Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública e em caso de ausência e impedimento será substituído pelo Secretário Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos do Ministério da Justiça e Segurança Pública (art. 3º, §2º, do Decreto n.º 11.480/2023). Feitas essas considerações necessárias, passa-se a discorrer sobre a elaboração das políticas públicas relacionadas a redução da oferta das drogas ilícitas.

2.1. A SENAD E A ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS RELACIONADAS À REDUÇÃO DA OFERTA DE DROGAS

Para a elaboração de Políticas Públicas de redução à oferta de drogas no Estado brasileiro, se faz necessário uma atuação em conjunto dos órgãos estatais com medidas coordenadas, o que é um desafio a ser enfrentado na busca incessante da melhor qualidade de vida do cidadão e no dever estatal de proteger do uso das drogas tanto lícitas quanto ilícitas e a dependência das drogas.

Isso explica a importância da elaboração de políticas relacionadas à redução da oferta de drogas precisa de ações coordenadas dos órgãos estatais com ações relacionadas a segurança pública, defesa, inteligência, regulamentação de substâncias precursoras, de substâncias controladas e de drogas lícitas, combate da produção não autorizada, repressão ao tráfico de drogas, à lavagem de dinheiro e crimes conexos, compreendendo a recuperação de ativos que financiam ou sejam produtos auferidos com as atividades ilícitas (Decreto n.º 9.761/2019, Anexo, 2,9, c).

É importante salientar na Análise Executiva da Questão de Drogas no Brasil (2021, p. 81-98) chegou-se à conclusão que o tráfico de drogas é uma das atividades mais lucrativas do mundo, o que é um incentivo diante da dificuldade estatal de controle dos recursos financeiros e patrimoniais provenientes do tráfico de drogas, tendo em vista que tais recursos são reinvestidos no mercado formal para sua legitimação.

Uma das dificuldades enfrentadas na redução da oferta de drogas é as dimensões territoriais¹⁵ do Estado brasileiro, a localização,¹⁶ a proximidade de regiões de produção de drogas, falta de recursos humanos, materiais e

15 Para esclarecer, o Curso *CoPlanar* do Ministério da Justiça e Segurança Pública (2022, v. 2, p. 17) destaca que devido à extensão territorial o controle do ingresso de drogas é um desafio, tendo em vista que o Estado brasileiro possui 16 quilômetros de fronteira (7.363 km de linha por terra e 9.523 km de rio, lagos e canais), além dos 7,4 mil quilômetros de faixa litorânea. Contudo, se faz necessário um grande número de servidores e tecnologias avançadas para o exercício da atividade, o que na realidade não acontece na maioria das vezes devido à falta de recursos orçamentários para a contratação de pessoal.

16 Importa destacar que, o Estado brasileiro tem uma localização estratégica na rota do tráfico, devido a sua posição de divisa entre os Estados produtores de drogas, tais como a Colômbia, Peru e Bolívia (maiores produtores de cocaína), além do Paraguai (maior produtor de maconha) e como rota de envio aos consumidores mundiais (COPLANAR, v. 2, p. 15).

logísticos para o enfrentamento do tráfico ilícito de drogas, especialmente nas zonas de fronteira devido à extensão territorial (CONAD, 2021, p. 47).

Outro ponto relevante da dificuldade da redução da oferta de drogas é a falta de estratégia para a descapitalização das organizações criminosas e a facilidade de mão-de-obra barata para o narcotráfico, o que compromete a capacidade estatal de enfrentamento ao crime organizado (COPLANAR, v.2, p. 15).

Além disso, nos estudos realizados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública já ficou constatado que há problemas na priorização de medidas e coordenação para ações vinculadas entre os órgãos estatais na redução da oferta de drogas lícitas (álcool, tabaco e benzodiazepínicos), bem como as novas substâncias psicoativas (NSP)¹⁷ que devido à falta de controle estatal dá margem a lucratividade das organizações criminosas (CONAD, 2021, p. 48).

Para tanto, na elaboração de políticas públicas relacionadas à redução da oferta de drogas a SENAD (2023) atua sob dois enfoques: (1) a redução da oferta de drogas e no enfrentamento ao tráfico de drogas e crimes conexos; e (2) na gestão dos recursos apreendidos provenientes das atividades criminosas relacionadas ao tráfico de drogas. Com relação à estrutura organizacional, a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos (SENAD, 2021) conta agora com três diretorias: (a) de Prevenção e Reinserção Social (DPRS); (b) Diretoria de Pesquisa, Avaliação e Gestão de Informações (DPAGI) e (c) Diretoria de Gestão de Ativos e Justiça (DGA). E, ainda a criação Coordenação-Geral de Projetos Especiais sobre Drogas e Justiça Racial. No tocante a gestão de ativos será objeto de aprofundamento, em momento oportuno, tendo em vista que a presente pesquisa é direcionada à análise de como a gestão de ativos pode possibilitar o aumento de ações de prevenção e redução da oferta de drogas.

É nesse contexto que a SENAD (2023) busca ampliar os diálogos e a parceria entre os Estados e Municípios para a consolidação do Sistema Nacional de Política sobre Drogas (SISNAD), bem como recolocar o Estado brasileiro na política internacional sobre drogas¹⁸ através dos diálogos regionais e no alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 das Nações Unidas.

Além disso, importantes medidas foram tomadas com o Decreto Presidencial n.º 11.480/2023 ao reestabelecer a participação social, determinando a composição paritária entre os representantes do Executivo

17 O Curso *TruNSPor* do Ministério da Justiça e Segurança Pública (2023, v. 1, p. 10) ensina que as novas substâncias psicoativas “[...] significam um risco para a saúde pública mundial e um problema para os órgãos de controle, uma vez que essas substâncias podem ter efeitos nocivos semelhantes ou ainda mais potentes que os de outras já controladas, mas podem ser consideradas legais em muitos países enquanto não forem devidamente incluídas na legislação vigente local ou nos tratados internacionais”.

18 Cabe ainda enfatizar que a SENAD (2023) no evento de abertura da 66ª Comissão de Narcóticos das Nações Unidas, em Viena, destaca seu direcionamento a favor de uma política voltada aos direitos humanos no enfrentamento as drogas.

Federal e da sociedade civil e a indicação do processo eleitoral participativos, o que resulta na diversificação da representação e na natureza das organizações e entidades que vão compor o Colegiado (art. 5º, §1º).

Assim, a SENAD tem uma importante missão e desafio na redução da oferta de drogas ilícitas ao elaborar políticas públicas baseadas em evidências do cotidiano e no fortalecimento da cooperação entre os órgãos internos estatais para o fomento da cultura da legalidade com medidas de prevenção.

3. O PAPEL DO FUNDO NACIONAL ANTIDROGAS NA GESTÃO DE ATIVOS DO NARCOTRÁFICO

Inicialmente, é preciso destacar que o confisco de bens apreendidos provenientes do tráfico de drogas vai além da repressão ao crime, pois tais bens ou valores podem ser convertidos para serem utilizados no enfrentamento ao crime e em prol da sociedade, nos termos do art. 243 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88).¹⁹

Sobre o assunto, o Ministério da Justiça e Segurança Pública sustenta que todos os bens apreendidos provenientes do tráfico ilícito de drogas serão convertidos em recursos ao Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD), sendo a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD), o órgão gestor do Fundo²⁰ (COPLANAR, v. 2, p. 28).

Por isso, o FUNAD foi criado pela Lei n.º 7.560/1986, denominado na época de Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso (FUNCAB), com intuito de dar o aporte necessário às políticas públicas sobre as drogas, o que garantia uma reserva de recursos na aplicação para a redução da oferta e demanda por drogas (CONAD, 2021, p. 41).

Quanto aos recursos do FUNAD, a Lei n.º 7.560, de 19 de dezembro de 1986, em seu art. 2º, determina que a fonte tem origem em dotações específicas no orçamento da União; em doações de organismos ou entidades nacionais, internacionais ou estrangeiras, bem como de pessoas físicas ou jurídicas nacionais ou estrangeiras; recursos vindos da alienação de bens relacionados ao tráfico de drogas e os recursos vindos do tráfico de drogas; recursos provenientes de emolumentos e multas, arrecadados no controle e fiscalização de drogas e medicamentos controlados, bem como produtos químicos usados na fabricação e transformação de drogas de abuso; recursos de outras origens, o que inclui os provenientes de financiamento externo

19 Eis o teor: “Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País *onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas* ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º. Parágrafo único. *Tudo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei*” (Grifo nosso).

20 Conforme o art. 1º, da Lei n.º 7.560/1986, diz o seguinte: “Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD), a ser gerido pela Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad), do Ministério da Justiça e Segurança Pública”.

e interno; recursos decorrentes do perdimento em favor da União dos bens, direitos e valores objeto do crime de tráfico ilícito de substâncias entorpecentes ou drogas afins; rendimentos de qualquer natureza decorrente de aplicação do patrimônio do FUNAD, o que inclui os obtidos como remuneração; os saldos no final de cada exercício serão transferidos para o exercício seguinte, a crédito do FUNAD, como também os valores da imposição de multas de medidas educativas²¹ relacionadas ao art. 29, da Lei n.º 11.343/2006.

Desse modo, os recursos são investidos na redução da oferta de drogas com projetos de reaparelhamento e custeio das atividades de fiscalização, controle, repressão ao uso e tráfico ilícito de drogas. É necessário destacar ainda que tais recursos são também investidos na redução da demanda associados a programas de prevenção, cuidado, atenção, tratamento e reinserção social dos usuários de drogas. E nunca é demais lembrar que esses recursos são também essenciais na gestão do FUNAD e nas despesas no cumprimento das atividades da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, o que são revertidos em benefício de toda a sociedade (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2023a).

Feitas essas considerações, observa-se que o confisco de bens apreendidos provenientes do tráfico de drogas pode ter diferentes tipos de bens, como, por exemplo, veículos, embarcações, aeronaves, semoventes, produtos agrícolas, imóveis, eletrônicos, empresas utilizadas para o cometimento de crimes de lavagem de dinheiro do tráfico ilícito de drogas. Para tanto, os órgãos estatais têm conferido especial atenção aos bens relacionados ao crime de tráfico ilícito de drogas, tanto no ponto de vista da investigação quanto na conversão dos ativos apreendidos transformados em recursos a serem direcionados em prol da sociedade na forma de políticas públicas (CONAD, 2021, p. 291).

Assim, a partir da apreensão dos bens provenientes do tráfico ilícito de drogas pelas autoridades competentes, ocorrerá a descapitalização das organizações criminosas que operam o tráfico ilícito com o perdimento dos bens em favor da União, sendo atribuição da SENAD, através da Diretoria de Gestão de Ativos e Justiça, a execução da alienação e ao final a incorporação dos recursos ao FUNAD.

Apesar da previsão constitucional e legal da gestão de ativos, é notável as notícias jornalísticas da quantidade de bens apreendidos oriunda do tráfico ilícito de drogas que superlotam os pátios mantidos pelas autoridades policiais de todo o Brasil, e devido ao tempo de permanência há depreciação do bem deixando de ser uma fonte de recurso no financiamento de políticas públicas de prevenção ao uso de

21 Eis o teor: “Art. 29. Na imposição da medida educativa a que se refere o inciso II do § 6º do art. 28, o juiz, atendendo à reprovabilidade da conduta, fixará o número de dias-multa, em quantidade nunca inferior a 40 (quarenta) nem superior a 100 (cem), atribuindo depois a cada um, segundo a capacidade econômica do agente, o valor de um trinta avos até 3 (três) vezes o valor do maior salário mínimo”.

drogas, recuperação de vítimas das drogas ou para o enfrentamento ao crime organizado (COPLANAR, v.2, p. 28-32).

Em 2019, a SENAD passava por mudanças significativas modificando a política de gestão de ativos ao reduzir os estoques acumulados, dando maior celeridade aos novos ativos e aumentando as receitas para o financiamento de políticas de segurança pública. Mas, para alcançar esses objetivos, investiu no desenvolvimento de soluções em tecnologia, redesenho de processos, gestão de pessoas e celebrando parcerias com atores estratégicos que trabalham na gestão de ativos (CONAD, 2022, p. 50).

Outro ponto relevante trazido no Curso *CoPlanar* do Ministério da Justiça (2022, v. 2, 32-33) no aprimoramento da gestão de ativos foi a Lei n.º 13.840/2019 e a Medida Provisória n.º 885/2019, convertida em Lei n.º 13.886/2019, uma vez que modificaram e estabeleceram novos dispositivos na Lei de Drogas e na Lei do FUNAD. Dentre as mudanças, tivemos a criação do incentivo para a atuação conjunta entre a União, Estados e Distrito Federal na gestão de ativos, o que beneficiou as polícias apreensoras que tiveram um percentual de vinte a quarenta por cento dos recursos provenientes da alienação dos respectivos bens, mas desde que tenham uma estrutura orgânica²² destinada à gestão de ativos apreendidos nas unidades federativas, possibilitando o controle e a alienação de bens apreendidos e na efetivação de suas destinações, bem como a regularidade no fornecimento de dados estatísticos no art. 17 da Lei n.º 11.343/2006.²³

Como medida de reforço, surge a Portaria n.º 1, de 10 de janeiro de 2020 regulamentando os procedimentos de incorporação e a doação de bens ao FUNAD, bem como a indicação de bens apreendidos para uso em favor da União. E, ainda recentemente a Lei n.º 14.322, de 6 de abril de 2022²⁴ houve a alteração da Lei n.º 11.343/2006 (Lei Antidrogas), para exclusão da possibilidade de restituição do veículo de transporte de droga ilícita e para permitir a alienação ou o uso público do veículo independente da habitualidade da prática criminosa.

Corroborando essa ideia, o Curso *CoPlanar* do Ministério da Justiça e Segurança Pública (2022, v. 2, p. p. 36) enfatiza que a Lei de Drogas passou a prever o confisco definitivo do veículo usado no transporte de drogas ilícitas,

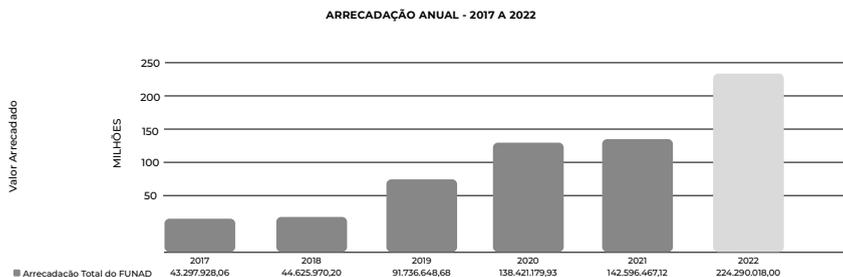
22 Segundo o Ministério da Justiça e Segurança Pública “As estruturas orgânicas destinadas à gestão de ativos apreendidos correspondem à Comissão Permanente de Avaliação e Alienação de Bens, composta necessariamente por integrantes das polícias e do Departamento de Trânsito do estado, além de outros atores que se considerarem necessários” (COPLANAR, v. 2, p. 33).

23 Diz o dispositivo legal: “§ 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 móvel 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 n.º 11.343, de 23 de agosto de 2006.

24 É preciso destacar que a Lei n.º 14.322, de 6 de abril de 2022 entrou em vigor na data da publicação (art. 2º).

independente da aquisição do veículo ser feita com recursos obtidos de forma lícita, salvo o direito do terceiro de boa-fé (art. 60, §6º, da Lei n.º 11.343/2006).

Como resultados dessas mudanças legislativas e de gestão de ativos, o Ministério da Justiça e Segurança Pública apresenta os valores anuais arrecadados pelo FUNAD, são os seguintes:



Fonte: Ministério da Justiça e Segurança Pública (2023b).

Assim, restou demonstrado que a partir de 2019 com as mudanças legislativas tivemos uma ampliação da arrecadação, o que foi benéfico para o financiamento da política pública sobre as drogas²⁵ e tal controle estatístico é de fundamental importância no planejamento e tomada de decisões do gestor público para as próximas ações,²⁶ projetos²⁷ e programas²⁸ a serem

25 Consoante anota o CONAD (2023, p. 52) que além dos equipamentos apreendidos e incorporados ao patrimônio público (como as aeronaves, por exemplo) e de recursos oriundos do tráfico ilícito de drogas são restituídos às forças policiais por força da Lei, sendo aplicados os recursos para aquisição de viaturas, estruturas e equipamentos de inteligência, de comunicação e de perícia, programas de capacitações para policiais e outros membros da estrutura estatal com atuação ao combate ao narcotráfico.

26 Nesse particular, o CONAD (2023, p. 63) acrescenta que a Escola Nacional de Cães de Faro é uma iniciativa conjunta da PRF e da SENAD no reforço de ações policiais de combate ao narcotráfico em todo o estado brasileiro. As obras estão em fase de conclusão para comportar uma estrutura que contará com maternidade, pátios para treinamento, canis, dormitórios e salas de aula para os policiais que irão acompanhar os cães nos exercícios. A escola terá a capacidade de comportar aproximadamente 30 cães e receberá agentes de outras instituições do SISNAD para treinamento.

27 Segundo o CONAD (2023, p. 52) destaca que, até o momento, aproximadamente 8 mil profissionais do SISNAD participam do curso EaD sobre os Fundamentos para a Repressão ao Narcotráfico e ao Crime Organizado (Curso Front) e na Política sobre Drogas na perspectiva da Redução de Oferta (Curso Captando), oferecidos em parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. É preciso destacar que essas capacitações, bem como outras iniciativas voltadas a públicos específicos, pretendem provocar uma mudança na cultura dos atores responsáveis pela repressão ao narcotráfico, ampliando conhecimentos de suas competências para atuação consoante a estratégia de descapitalização das organizações criminosas do narcotráfico.

28 O CONAD (2023, p. 60) observa que a Comissão de Drogas Narcóticas (CND) do UNODC (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime), durante a 63ª sessão da CND, em março de 2020, aprovou uma resolução que encoraja os Estados signatários das Convenções Internacionais sobre drogas a formularem ou expandirem programas para o desenvolvimento alternativo de soluções econômicas para as comunidades afetadas não somente pelo cultivo, mas também pelo narcotráfico. Dentre os patrocinadores, o Brasil assumiu o compromisso internacional de desenvolver algum programa que a contemple. Como, por exemplo, o Projeto “Tô de Boa” inspira-se em dois programas da Política de Prevenção à Criminalidade de Minas Gerais: O Programa de Controle de Homicídios – “Fica Vivo!” e o Programa de Mediação de Conflitos, uma vez que possuem sólida base teórica para adaptação a um novo contexto de desenvolvimento sustentável para o envolvimento ao narcotráfico. Além disso, o Programa “Fica Vivo!” já passou por avaliações de custo-benefício, sendo considerado um programa bastante econômico se comparado a graves crimes que foram evitados e a quantidade de vidas salvas devido a tal iniciativa.

investidos com os recursos provenientes do FUNAD no enfrentamento do crime organizado decorrente do tráfico ilícito de drogas.

3.1. A Adoção de Padrões Internacionais na Gestão de Ativos do Funad

Como signatário das Convenções de Viena (1988), de Palermo e de Mérida, o Brasil internalizou importantes medidas de cooperação jurídica internacional no enfrentamento da criminalidade transfronteiriça. É nessa perspectiva que são adotados padrões internacionais para a melhoria do Sistema de Gestão de Ativos do Fundo Nacional Antidrogas (GFUNAD) e no trabalho realizado pela SENAD por meio das autoridades competentes envolvidas na difícil tarefa de ampliar o financiamento de políticas públicas sobre drogas através da descapitalização das organizações criminosas, o que estará atrelado às ações de prevenção e redução da oferta de drogas.

Logo, a gestão de ativos possibilita o aumento de ações de prevenção e redução da oferta de drogas através do estudo da experiência de 64 países trazida pelo UNODC (2017, p. 66-67) na gestão e disposição dos bens apreendidos e confiscados nos diferentes sistemas jurídicos em que haverá a verificação das melhores tendências e experiências no enfrentamento ao crime organizado decorrente do tráfico ilícito de drogas. O UNODC traz um repensar na destinação do uso dos bens confiscados que deve ser priorizado a depender da sociedade para o financiamento do escritório de recuperação de bens, compensar as vítimas²⁹ e reinvestir em benefício da sociedade.

Cabe enfatizar que o UNODC (2021) tem realizado debates para mostrar como os ativos apreendidos do tráfico ilícito de drogas podem ser utilizados no financiamento de políticas públicas para a redução da oferta e demanda de drogas, como o projeto-piloto do Centro de Excelência para a Redução da Oferta de Drogas Ilícitas (CdE), parceria entre a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública (SENAD/MJSP), o Escritório da ONU sobre Drogas e Crime (UNODC) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Para isso, o Governo brasileiro tem trabalhado a partir de novos mecanismos legislativos para a gestão de ativos com a alienação antecipada, de 2019, que permitiu a venda de bens no prazo de 30 dias após a apreensão. Antes a gestão de ativos, tinha como média oito leilões por ano até 2018, em 2020 foram 125 leilões e no ano de 2021 só no primeiro trimestre foram 51 leilões. Com a venda de tais bens, ocorreu a arrecadação de R\$ 140 milhões

29 Na União Europeia, segundo o Parlamento Europeu (2018) aprovou, em 4 de outubro de 2018, o relatório que tornou mais célere o congelamento e o confisco de bens oriundos da criminalidade, com o fim de combater as organizações criminosas. Nessa nova perspectiva, o direito da vítima à compensação tem prioridade em face do confisco do Estado.

em 2020 que foram destinados a cursos de capacitação para agentes de segurança e o projeto-piloto do CdE (UNODC, 2021).

Como forma de resolver os problemas relacionados à gestão de ativos e a utilização de bens na geração de recursos para o financiamento de políticas públicas sobre drogas, a SENAD desenvolve programas em parceria com as Polícias Cíveis, a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal (COPLANAR, v. 2, p. 37).

É nesse plano que se insere o Projeto *Check-in*, criado em 2019, como resposta ao grande número de veículos apreendidos da prática do crime de tráfico de drogas que se encontram em depósitos e pátios de todo o território nacional. O projeto tem como finalidade o recadastramento através de uma plataforma online em que o órgão policial tem a guarda dos bens informa à SENAD, indica a localização exata, os dados de identificação e o processo judicial vinculado ao bem, o que contribuiu para o aumento expressivo de leilões (CdE Brasil, 2021).

A partir dessas informações repassadas, a SENAD aciona os leiloeiros contratados por ela para avaliação e alienação do bem oriundo do crime de tráfico de drogas ilícitas. Inicia-se, assim, a importante atuação das Comissões Permanentes de Avaliação e Alienação de Bens nos Estados, com a função de realizar a interlocução para as atividades de resultarão na alienação dos bens. Logo em seguida da conversão dos bens em recursos ao FUNAD, entre vinte a quarenta por cento desses valores retornam para as polícias apreensoras dos Estados, mediante transferências voluntárias elegidas no Banco de Projetos, organizado pela SENAD (COPLANAR, v. 2, p. 37-39), nos termos da Portaria n.º 18/2019.³⁰

Além disso, há a alienação antecipada como uma ação de fundamental importância na ampliação do financiamento de políticas públicas sobre drogas. Contudo, essa ação precisa ser articulada entre as autoridades policiais apreensoras, o Poder Judiciário e a SENAD, em que realizará a avaliação e alienação dos bens apreendidos no início do processo judicial,³¹ exceto as armas, que serão apanhadas conforme a legislação específica (COPLANAR, v. 2, p. 39).

E, ainda, o Ministério da Justiça e Segurança Pública (2022c) ressalta a importância das Comissões Permanentes de Avaliação que atuam no

30 Tais projetos serão previamente habilitados e apresentados pelos órgãos de segurança pública federal, estadual e distrital para a consecução da redução da oferta de drogas, no apoio da SENAD e ao financiamento do FUNAD, sendo recebidos pela SENAD em caráter contínuo e permanente, nos termos dos arts. 1º e 3º, da Portaria n.º 18/2019. Importa destacar que o Banco de projetos tem a finalidade de fomentar políticas públicas sobre drogas e no combate ao tráfico de drogas e crimes conexos, incluindo a recuperação de ativos que financiem ou sejam resultados dessas atividades criminosas (art. 3º, da Portaria n.º 18/2019).

31 De acordo com o art. 61, §1º, da Lei n.º 11.343/2006, diz o seguinte: “Art. 61. A apreensão de veículos, embarcações, aeronaves e quaisquer outros meios de transporte e dos maquinários, utensílios, instrumentos e objetos de qualquer natureza utilizados para a prática, habitual ou não, dos crimes definidos nesta Lei será imediatamente comunicada pela autoridade de polícia judiciária responsável pela investigação ao juízo competente. § 1º O juiz, no prazo de 30 (trinta) dias contado da comunicação de que trata o caput, determinará a alienação dos bens apreendidos, excetuadas as armas, que serão recolhidas na forma da legislação específica”.

processo ao manter um canal de comunicação entre os leiloeiros e a Justiça do Estado, prestando o apoio necessário para que o Poder Judiciário possa solicitar à SENAD, por meio do peticionamento eletrônico de informações (SEI), a alienação antecipada dos ativos provenientes do tráfico ilícito de drogas. Desse modo, a alienação antecipada contribuiu no aprimoramento da gestão de ativos provenientes do tráfico ilícito de drogas, uma vez que os bens deixaram de perder o valor de mercado ao ficarem depreciados e haverá uma maior arrecadação para o financiamento das políticas públicas no enfrentamento ao crime organizado decorrente do tráfico ilícito de drogas. Depreende-se, portanto, que o Estado brasileiro buscou aprimorar a gestão de ativos consolidando o aumento de ações de prevenção e a redução da oferta de drogas em obediência ao princípio constitucional que norteia a Administração Pública brasileira, o princípio da eficiência,³² uma vez que trouxe menores custos de manutenção do confisco de ativos apreendidos provenientes do tráfico de drogas nos pátios de todo o território nacional e uma ampliação do financiamento das políticas públicas expandindo a capacidade estatal no enfrentamento do crime organizado decorrente do tráfico ilícito de drogas.

CONCLUSÃO

Para o enfrentamento das organizações criminosas do tráfico ilícito de drogas foi preciso a implementação de políticas públicas atreladas a medidas de redução da oferta de drogas sob o fundamento dos compromissos internacionais que tiveram de ser internalizados no ordenamento jurídico brasileiro para evitar a expansão e proliferação da criminalidade que ultrapassou as fronteiras territoriais dos Estados.

É nesse contexto que se insere a Convenção de Viena (1988), sendo o primeiro compromisso firmado pelo Estado brasileiro dando bases para a criminalização da lavagem de dinheiro no direito interno e no plano internacional, promoveu a cooperação entre os Estados- Membros para o confisco dos rendimentos ou bens equivalentes ao produto derivado do tráfico ilícito de drogas e outras atividades criminosas com ela relacionadas, dando a oportunidade do uso desses ativos na prevenção e repressão.

Da mesma forma, com a Convenção de Palermo houve a tipificação penal de organização criminosa no direito interno, com a previsão de medidas para o combate a lavagem de dinheiro, e apreensão de bens de confisco, entre outras medidas. Por sua vez, a Convenção de Mérida trouxe medidas

32 É o que determina o art. 37, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que diz o seguinte: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

para a recuperação de ativos, apreensão e o confisco dos produtos do delito ou instrumentos utilizados na prática de crimes.

Por tais razões, as três Convenções Internacionais, ao serem incorporadas no ordenamento jurídico brasileiro, harmonizaram os sistemas jurídicos para atuação em conjunto no enfrentamento das organizações criminosas oriundas do tráfico ilícito de drogas com medidas e procedimentos para o confisco definitivo e a gestão de ativos.

Para a implementação de soluções ao tráfico ilícito de drogas, tornou-se necessária a descapitalização das organizações criminosas e a cooperação entre os órgãos estatais devido à falta recorrente de recursos para o financiamento de políticas públicas na promoção da redução da oferta de drogas e expansão da capacidade estatal de enfrentamento às organizações criminosas do tráfico.

Como medidas de reforço, surgiu o Projeto BIDAL auxiliando no desenvolvimento da gestão de ativos confiscados. Para isso, o projeto contribuiu na alteração legislativa para regular a venda antecipada de bens antes da sentença condenatória transitada em julgado, o que foi um grande avanço na gestão de ativos para evitar a depreciação do bem e no incremento da arrecadação ao FUNAD voltadas ao aumento de ações preventivas e redução da oferta de drogas.

Por sua vez, o COPOLAD contribuiu na cooperação judicial e policial, bem como aprimorou a troca de informações e os processos de gestão de ativos apreendidos para o financiamento de programas de inclusão social com a redução da oferta de drogas. Logo, tais projetos influenciam e contribuem não somente com os Estados envolvidos, mas também garantem proteção a toda a sociedade que compartilha desse risco global devido ao auxílio na prevenção e redução da oferta de drogas.

Nesse plano, insere-se a implementação de Políticas Públicas sobre Drogas no Estado brasileiro sob o fundamento de convenções, acordos e projetos internacionais firmados sobre os quais a legislação nacional possui suas bases para a Política Nacional de Drogas (PNAD). Assim, articulada aos organismos internacionais, a SENAD induz o aprimoramento de políticas públicas fundadas em evidências científicas, bem como detém a responsabilidade de transformar os bens apreendidos do tráfico ilícito de drogas em recursos destinados ao Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD). Os recursos são geridos pela SENAD, sendo investidos, além da redução da oferta de drogas, na gestão do FUNAD e em despesas para no cumprimento das medidas empreendidas pela SENAD em benefício de toda a sociedade.

Para tanto, foi a partir de 2019 que tivemos novos mecanismos legislativos para a gestão de ativos com a alienação antecipada, o que contribuiu no aprimoramento da gestão de ativos provenientes do narcotráfico, uma vez que os bens deixaram de ficar depreciados sem valor de mercado e sendo uma nova fonte de recursos para o financiamento de políticas públicas, o

que consolidou o aumento de ações de prevenção e a redução da oferta de drogas em obediência ao princípio da eficiência que norteia todas as ações da Administração Pública brasileira.

Por tais razões, as mudanças legislativas trazidas permitiram aprimorar a gestão de ativos como uma nova fonte de recursos no financiamento de políticas públicas sobre drogas como uma política de Estado, visto que o incremento do volume de ativos pela alienação antecipada é uma tendência internacional necessária dando maior capacidade estatal no enfrentamento e a redução da oferta de drogas devido ao controle estatístico fundado em evidências científicas para o planejamento e a tomada de decisões do gestor público para as próximas ações, projetos e programas a serem investidos com os recursos provenientes do FUNAD no enfrentamento das organizações criminosas do tráfico ilícito de drogas.

REFERÊNCIAS

- BECHARA, Fábio Ramazzini. *Cooperação Jurídica Internacional em Matéria penal: eficácia da prova produzida no exterior*. São Paulo: USP, 2009, 198 p.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. *Decreto n.º 154 de 26 de junho de 1991*. [Convenção de Viena de 1988]. Promulga a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. Brasília, DF: Presidência da República, 1991.
- BRASIL. *Decreto n.º 5.015, de 12 de março de 2004*. [Convenção de Palermo]. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2004.
- BRASIL. *Decreto n.º 5.687, de 31 de janeiro de 2006*. [Convenção de Mérida]. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República, 2006.
- BRASIL. *Lei n.º 11.343, de 23 de agosto de 2006*. [Lei de Drogas]. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - SISNAD; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006.

BRASIL. *Decreto n.º 9.761, de 11 de abril de 2019*. Aprova a Política Nacional sobre Drogas. [PNAD]. Presidência da República, 2019.

BRASIL. *Portaria n.º 18, de agosto de 2019*. Estabelece diretrizes e orientações para o encaminhamento de projetos à Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública e institui o Banco de Projetos – SENAD. Brasília, DF: MJSP, 2019.

BRASIL. *Decreto n.º 11.348, de 1º de janeiro de 2023*. Aprova a Política Nacional sobre Drogas. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

BRASIL. *Decreto n.º 11.480, de 6 de abril de 2023*. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

BRASIL. *Lei n.º 13.840, de 5 de junho de 2019*. Altera as Leis nos 11.343, de 23 de agosto de 2006 [...], para dispor sobre o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas e as condições de atenção aos usuários ou dependentes de drogas e para tratar do financiamento das políticas sobre drogas. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Grupo de Trabalho Interinstitucional – GTI: Projeto Bidal Brasil*. Brasília, DF: MJSP, 2015.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Fundo Nacional Antidrogas – FUNAD*. Brasília, DF: Presidência da República, 2023a.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *FUNAD em números*. Brasília, DF: Presidência da República, 2023b.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Manual de Orientação: Avaliação e Alienação Cautelar e Definitiva de Bens*. Brasília, DF: MJSP, 22. 08. 2022c.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Plano Nacional de Políticas sobre Drogas*. Brasília, DF: MJSP, 2023d.

CALLEGARI, André Luís; WEBER, Ariel Barazzetti. *Lavagem de Dinheiro*. São Paulo: Atlas, 2014.

CAPTA. [Capacitación sobre Políticas Nacionales sobre Drogas]. *Curso CaPta*. Brasília, DF: MJSP, 2021, v. 2.

CDE. [Centro de Excelência para Redução de 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.

CDE. [Centro de Excelência para a Redução da Oferta de Drogas Ilícitas]. *Gestão de Ativos e Fluxos Financeiros Ilícitos*, outubro de 2022.

CNJ. *Resolução n.º 356, de 27 de novembro de 2020*. Dispõe sobre a alienação antecipada de bens apreendidos em procedimentos criminais e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020.

COAF. *As recomendações do GAFI: livro traduzido e publicado pelo Coaf sobre os padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação*. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2018.

CONAD 2021. *Análise Executiva da Questão de Drogas no Brasil*. Brasília, DF: MJSP, 2021.

CONAD 2022. Plano Nacional de Políticas sobre Drogas. Brasília, DF: MJSP, 2023.

COPOLAD. Qué es Copolad. Disponível em: <https://copolad.eu/es/que-es-copolad/>. Acesso em: 1 jun. 2023a.

COPOLAD. *Taller de intercambio de información de los sistemas de gestión y disposición de precursores*. Disponível em: <https://copolad.eu/es/taller-intercambio-de-informacion-de-los-sistemas-de-gestion-y-disposicion-de-precursores/> Acesso em: 1 jun. 2023b.

COPLANAR. [Capacitação de Gestores para a Elaboração de Planos Estaduais e Municipais sobre Drogas]. *Políticas Públicas de Redução da Oferta de Drogas*. Curso CoPlanar. Brasília, DF: MJSP, 2022, v. 2.

EMCDDA. *Cooperation Programme between Latin America, the Caribbean and the European Union on drug policies*. Disponível em: https://www.emcdda.europa.eu/activities/copolad_en. Acesso em: 1 jun. 2023.

OEA. *Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas - Proyecto Bidal Bens Confiscados na América Latina* 2013.

PARLAMENTO EUROPEU. *Congelamento e confisco de bens com origem criminosa mais fácil em toda a UE*. Atualidade Parlamento Europeu. UE: Parlamento Europeu, 03.10.2018.

SANCTIS, Fausto Martin de. *Technology-Enhanced Methods of Money Laundering: Internet as Criminal Means*. Switzerland: Springer, 2019.

SENAD. *Conheça a SENAD*. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

SENAD. *Conheça a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos – SENAD*. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

SOUZA, Cláudio Macedo de; CARDOSO, Luiz Eduardo Dias. A perda alargada em face da principiologia penal brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 118, p. 233-271, 2016.

TRANSPOR. [Treinamento sobre Novas Substâncias Psicoativas]. *Introdução: Elementos contextuais e conceituais das novas substâncias psicoativas*. Curso TraNSPor. Brasília, DF: MJSP, 2023, v. 1.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Estratégia do UNODC 2021-2025*. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, 2021.

UNODC. *Projeto para gestão de bens apreendidos de origem ilícita é lançado no Brasil*. Escritório de Ligação e Parceria no Brasil. Brasília, DF: 2014.

UNODC. Em evento da ONU, Brasil destaca projeto do CdE ao mostrar como utiliza ativos do tráfico no financiamento de políticas públicas. *Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime*, 22. 04. 2021.