

Organização dos Estados Americanos
Secretaria de Segurança Multidimensional
Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas

PROJETO 
BIDAL
B R A S I L

Documento de Trabalho
Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI)





Conteúdo

I. Apresentação geral do Projeto sobre Bens Apreendidos e Confiscados na America Latina (BIDAL)	6
II. Objetivo	7
III. Resultados do diagnóstico situacional	8
VI. Criação ou desenvolvimento do órgão especializado	23
VII. Desenvolvimento e melhoramento dos órgãos existentes.....	31
VIII. Inventário e registro dos bens apreendidos e confiscados.....	32
IX. Administração de Bens	33
X. Supervisão e controle	36
XI. Administração de provas	37
XII. Suspensão ou exoneração de cargas tributárias.....	38
XIII. Venda antecipada.....	39
XIV. Declaratória de abandono.....	41
XV. Administração de produtos financeiros.....	44
XVI. Administração de empresas apreendidas.....	46
XVII. Dos depositários, administradores, intervenientes e terceiros especializados.....	52
XVIII. Destinação de bens confiscados	54
XIX. Assistência e Cooperação Internacional	57
XX. Ações cíveis como mecanismos eficazes no combate à corrupção e para defesa da probidade administrativa.....	59
GUIA DE REDACCION.....	60
CAPÍTULO I	60
Disposição geral	60
1) Âmbito de aplicação	60



2) Definições.....	60
CAPÍTULO II	62
Desenvolvimento do sistema de administração de bens	62
3) Da entidade especializada. D	62
4) Órgão diretor em matéria de administração	62
5) Estrutura.	62
6) Órgão Superior Colegiado.	62
7) Competências.....	63
8) Obrigações.	63
CAPÍTULO III	64
Inventário e registro dos bens apreendidos e confiscados	64
9) Entrega de bens.....	64
10) Recep.....	65
11) Início.....	65
12) Conteúdo do termo	65
13) Atividades.....	65
14) Bases de dados.	66
15) Bens que não se recebem.	66
16) Avalia.....	66
CAPÍTULO IV.....	67
Administração de Bens.....	67
17) Administração.....	67
18) Possibilidades.	67
19) Decisões de administração	67



20)	Contratação.....	67
21)	Regime especial de contratação.....	67
22)	Frutos.....	68
23)	Supervisão e controle.....	68
24)	Administração de evidências.....	68
25)	Suspensão ou exoneração de cargas tributárias.....	68
26)	Venda antecipada.....	69
27)	Declaratória de abandono.....	69
	CAPITULO V.....	70
	A administração de produtos financeiros apreendidos	70
28)	Abertura de contas bancárias.....	70
29)	Depósito de dinheiro	70
30)	Abertura de outras contas bancárias.....	70
31)	Dinheiro em espécie de outros países.....	70
32)	Registro.....	70
33)	Produtos financeiros.....	71
34)	Investimentos.....	71
35)	Destinação dos juros.....	71
36)	Frutos.....	71
37)	Devolução.....	72
	CAPITULO VI.....	72
	Administração de empresas apreendidas	72
38)	Planejamento antecipado	72
39)	Apreensão	72



Administração:	73
40) Autossustentabilidade da empresa	73
CAPITULO VII	74
Dos depositários, administradores, interventores e terceiros especializados	74
41) O depósito	74
42) Da contratação	74
43) Do procedimento de contratação	74
44) Obrigações dos depositários, administradores, interventores, e terceiros especializados.	
75	
45) Proibições	75
46) Responsabilidade	76
47) Dever de colaboração	76
48) Relatórios	76
CAPITULO VIII	76
Destinação de bens confiscados	76
49) Destinação de bens confiscados	76
50) Da restituição às vítimas	77
51) Leilão ou doação de bens confiscados	77
52) Doação ou destruição de bens em estado de deterioração	77
53) Dever de prestação de contas	78
CAPITULO IX	78
Assistência e Cooperação Internacional	78
54) Da cooperação internacional para a administração de bens	78
55) Aplicação de convênios internacionais	78



CAPITULO X 79

Propostas de reformas legislativas 79

I. Apresentação geral do Projeto sobre Bens Apreendidos e Confiscados na América Latina (BIDAL)

BIDAL é um projeto que fornece assistência técnica aos Estados interessados em desenvolver e melhorar os seus sistemas de identificação, localização e gestão de bens apreendidos e confiscados, através do estabelecimento de normas de boa governação e transparéncia na gestão e na gestão administrativa de tais bens, a fim de garantir o seu máximo benefício e evitar a sua deterioração, assim como o desvio da sua utilização ou disposição.

Nesse sentido, o objetivo do projeto consiste em desenvolver e melhorar os sistemas de identificação e localização de ativos de origem ilícita no país, assim como a administração de bens apreendidos e confiscados, por meio do estabelecimento de normas de boa governança e transparéncia administrativa que permitam: i) privar os delinquentes dos bens adquiridos ilicitamente; ii) obter o maior benefício de tais bens, seguindo os princípios constitucionais como a função social da propriedade; e iii) evitar atos de corrupção e desvio na utilização e disposição de tais bens.

Desde o seu desenho, em 2008 e 2009, o Projeto BIDAL foi implementado na Argentina, no Chile e no Uruguai, e em 2011 e 2012, em El Salvador e na República Dominicana. Em tais países, o projeto permitiu, através da realização de diagnósticos situacionais, identificar os pontos fortes e aqueles pontos vulneráveis de cada país em relação à investigação patrimonial, apreensão de bens, adminitracao de bens apreendidos e confiscados, e destino final dos mesmos, considerando em tais processos a importância da cooperação internacional.

Além disso, no marco do projeto se elaboraram recomendações técnicas para melhorar e fortalecer cada uma das fases dos sistemas de confisco de tais países, principalmente mediante a modificação de certos marcos normativos e da criação de ferramentas que permitiram aprimorar a administração dos bens apreendidos e confiscados.

No âmbito do Grupo de Peritos para o Controle da Lavagem de Dinheiro da CICAD (GELAVEX/OEA) e graças à experiência gerada pelo projeto, elaboraram-se documentos de referência hemisférica, tais como o "Manual das Melhores Práticas para a Gestão de Bens Apreendidos e Confiscados" e o "Guia Normativo para a Criação e o



Desenvolvimento de Corpos Especializados na Gestão de Ativos Apreendidos e Confiscados”.

Atualmente, tais trabalhos são considerados referências de grande utilidade para que os Estado Membros da CICAD/OEA possam aperfeiçoar os seus sistemas legais sobre a matéria; conheçam as realidades jurídicas e técnicas de outras jurisdições e possam conhecer boas práticas e medidas que poderiam ser aplicadas nos seus próprios sistemas.

Em agosto de 2014, em colaboração com o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional da Secretaria Nacional de Justiça (DRCI/MJ) e do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), a CICAD deu início à implementação do Projeto Bidal no Brasil.

Para tanto, foi criado um Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI), conformado por funcionários técnicos das instituições nacionais que direta ou indiretamente têm a ver com o processo de investigação patrimonial, com a administração e/ou com a destinação de bens apreendidos e confiscados no país, tais como Promotores, Procuradores, Juízes, Policiais e funcionários de alguns órgãos nacionais de supervisão e controle de instituições relacionadas com as finanças do Estado e com os processos de contratação administrativa, leilão e alienação de bens confiscados.

O presente documento reflete algumas das opções que foram discutidas durante as sessões de trabalho do GTI com o fim de melhorar o atual sistema de administração de ativos apreendidos e confiscados no país.

II. Objetivo

Este documento é um modelo e não pretende ter caráter obrigatório, mas almeja identificar a estrutura e os poderes ideais de uma entidade gestora no Brasil que pudesse trabalhar de forma eficiente e orientar ou melhorar o desenvolvimento e a implementação de estruturas para promover a gestão transparente e responsável dos recursos, com base no sucesso de alguns países latinoamericanos na administração dos bens apreendidos e confiscados.

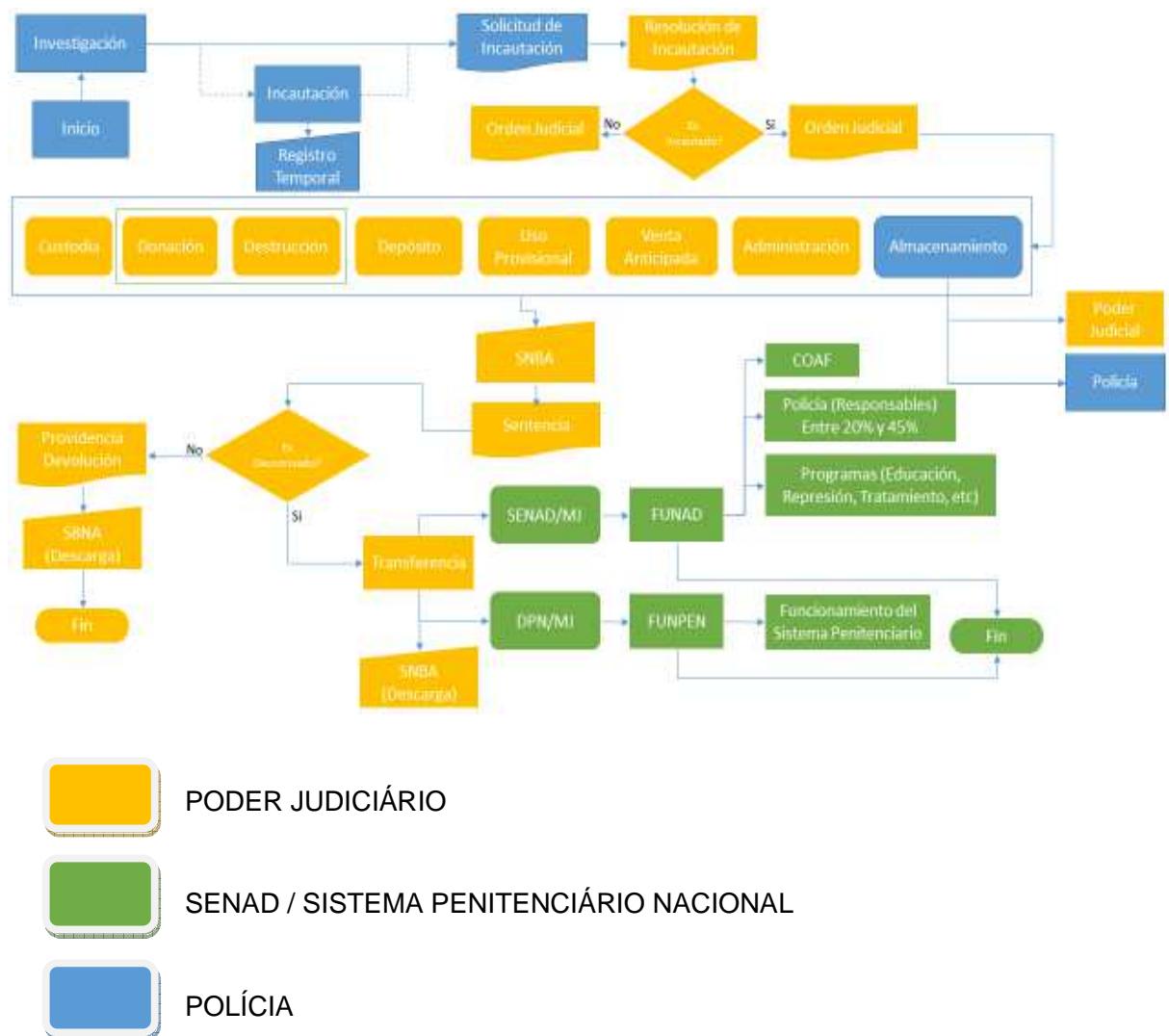
É importante assinalar que no final do documento encontra-se em anexo uma guia de redação com algumas disposições que poderiam ser levadas em consideração para melhorar e desenvolver o sistema atual de administração de bens apreendidos e confiscados no Brasil.



II. Resultados do diagnóstico situacional

Para o desenvolvimento desta proposta para melhorar o sistema de investigação patrimonial, administração e destino de bens apreendidos e confiscados no Brasil, o Grupo de Trabalho Interinstitucional levou em consideração os resultados e as informações obtidas através da avaliação dos pontos fortes e fracos identificados em cada um dos processos que reflete o seguinte quadro:

GRAFICO DO FLUXO DO SISTEMA NO BRASIL



Como é possível perceber, o sistema de administração de bens concentra-se



majoritariamente nas mãos do Poder Judiciário e, em anexo, pode ser consultado o resumo executivo do diagnóstico situacional que reflete mais informação sobre a situação atual do sistema de confisco no Brasil.

IV. Análise de Fluxo do Processo de Apreensão e Confisco.

Uma das metodologias utilizadas para a otimização de uma operação é decompô-la em processos, analisá-los individual e coletivamente, e, como resultado da análise, identificar oportunidades para melhorar e aperfeiçoar a operação e delinear uma estratégia de melhoramento contínuo em torno dela.

A análise de fluxo do processo do sistema de confisco no Brasil é uma tarefa particularmente complexa, dada a intervenção de diferentes órgãos em diversos níveis da organização do Estado. Isto implica que cada um dos passos do processo se apóia em um instrumento legal no qual se baseia o processo, sem que necessariamente o defina na sua totalidade.

Para efeitos do presente documento, primeiramente far-se-á um diagrama de fluxo das tarefas que conformam o processo, identificando os respectivos órgãos, pontos críticos e o alcance delas, assim como algumas oportunidades de aperfeiçoamento do procedimento.

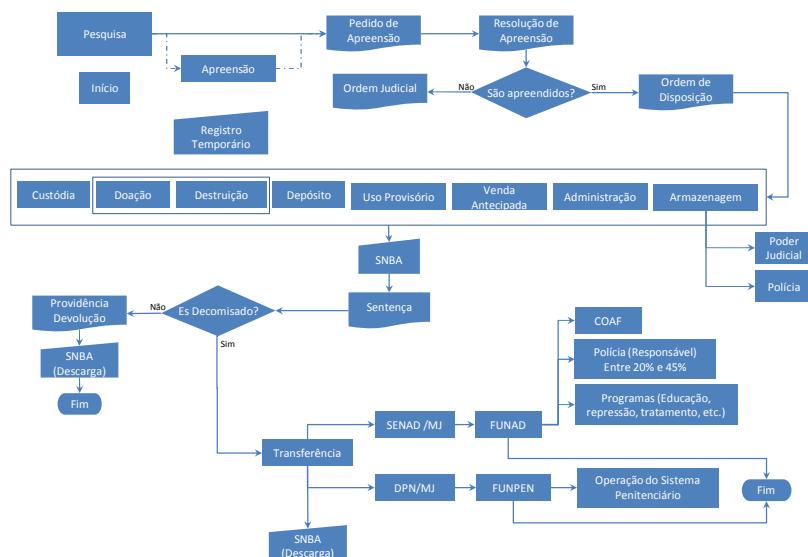




Diagrama 1. Fluxo de tarefas associadas ao processo de confisco de bens no Brasil.
Fonte: Elaboração própria.

Uma primeira análise leva-nos a concluir que o fluxo atual não é o resultado do desenho de uma estratégia relacionada com o confisco de bens de origem ilícita, mas é resultado da articulação de alguns dos processos implementados anteriormente de forma individual com o fim de dispor de tais bens.

Talvez a característica principal consista que a maioria das tarefas envolva um suporte documental (como requerimento ou como resultado), de maneira que no curso mesmo do procedimento seja necessário consultar algum dos vários documentos relacionados. Estes documentos, por sua vez, poderiam ser eventualmente classificados como principais, para o caso das ordens judiciais ou acórdãos, ou de suporte como as atas de transferência ou atualização.

Ademais, ao tratar-se de um processo em que participam vários atores (polícia, promotores e juízes, advogados públicos, entre outros) que têm diferentes tarefas e níveis de acesso à informação, o levantamento dessa informação não se faz de maneira uniforme em todas as instâncias, levando os usuários a obter informação parcial, desatualizada ou incompleta a respeito do processo em sua totalidade.

Devido a essa característica, faz-se necessário dividir o processo em etapas que permitam, posteriormente, identificar tarefas suscetíveis de serem melhoradas e que se possam implementar ferramentas para apoiar os funcionários encarregados de levá-las a cabo. Para uma melhor compreensão, o procedimento pode ser dividido nas seguintes etapas:

1. **Obtenção:** refere-se às tarefas que conduzem à identificação, imobilização e disposição do bem perante as autoridades judiciais.
2. **Destinação:** compreende o catálogo de possíveis ações a ser adotadas com relação ao bem: custódia, doação, destruição, uso provisório, venda antecipada, administração ou armazenamento.
3. **Administração/depósito:** corresponde às tarefas administrativas prévias ao confisco dos bens. Estas tarefas estão relacionadas com a administração do inventário, através do Sistema Nacional de Bens Apreendidos.
4. **Transferência:** inclui a transferência física dos bens às dependências do Ministério da Justiça e sua disposição, de acordo com o estabelecido no marco legal.
5. **Repartição:** é a etapa final do processo, na qual os bens são entregues aos órgãos destinatários definidos pela lei.

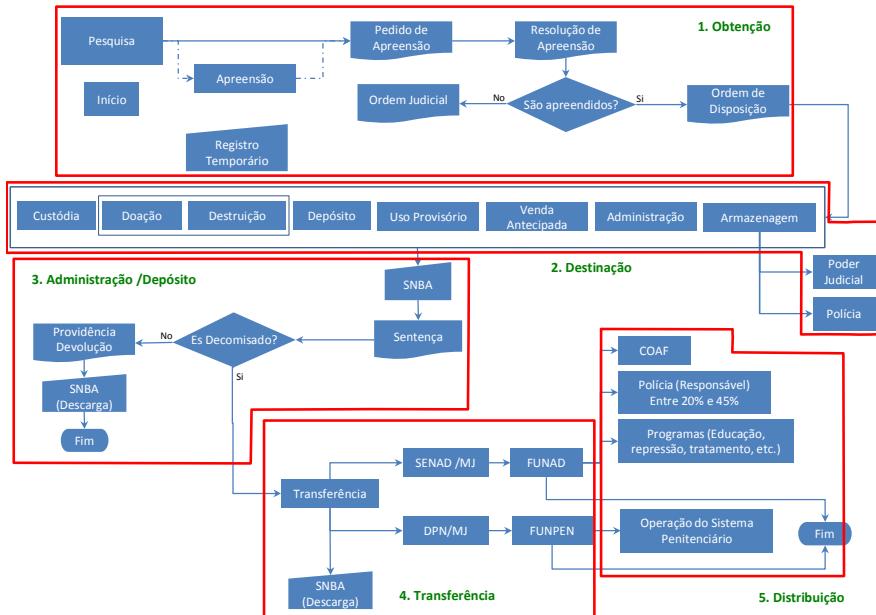


Diagrama 2. Etapas do processo de confisco de bens no Brasil. Fonte: Elaboração própria.

Num segundo nível de análise, identificam-se os atores encarregados do desenvolvimento das tarefas associadas ao processo. No diagrama 3, observa-se que a maioria das tarefas são responsabilidade dos órgãos judiciais, os quais, por sua vez, geram os documentos principais associados ao procedimento e também são responsáveis por levar a cabo a apreensão ou o confisco dos bens.

Esta divisão de tarefas sugere a necessidade de coordenação e intercâmbio de informação com outros órgãos, particularmente na etapa de obtenção e transferência dos bens, assim como a formalização de tarefas, especialmente nas etapas de “administração” / “depósito”, “transferência” e “repartição”. Nessas etapas é importante contar com documentos de suporte associados com o processo, para verificar a validade e legalidade dos procedimentos.

Atualmente, conforme mostra o diagnóstico situacional, a coordenação entre as polícias e o Ministério Público ocorre nas primeiras fases do processo, mediante a intervenção do Poder Judiciário (no momento em que solicita a apreensão dos bens), e através do Ministério da Justiça (quando os bens passam à fase de alienação).

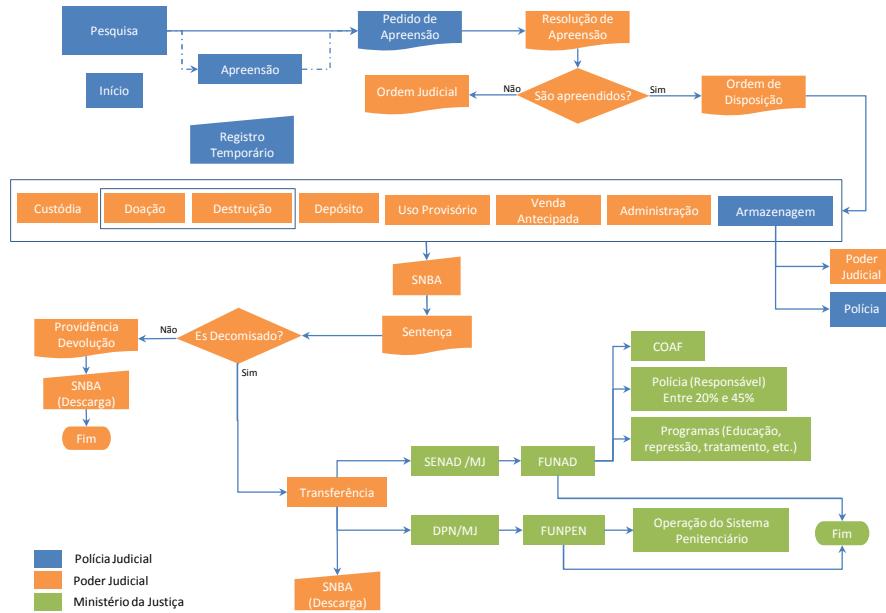


Diagrama 3. Distribuição de tarefas no processo de confisco de bens no Brasil. Fonte: Elaboração própria.

Estes pontos críticos na coordenação se dão no momento em que se solicita a apreensão dos bens mediante a decisão de apreensão e a ordem de transferência dos bens ao Ministério da Justiça (por meio da SENAD e do DPN). Em tais pontos críticos, as partes interessadas no processo precisam contar com todos os suportes documentais associados ao mesmo, com o fim de tomar uma decisão acertada (e legal, naturalmente) sobre os bens confiscados.

Esta análise possibilita identificar três pontos críticos que permitiriam introduzir melhorias na eficiência do processo:

1. A decisão de apreensão;
2. O Sistema Nacional de Bens Apreendidos;
3. A transferência de bens ao Ministério de Justiça.

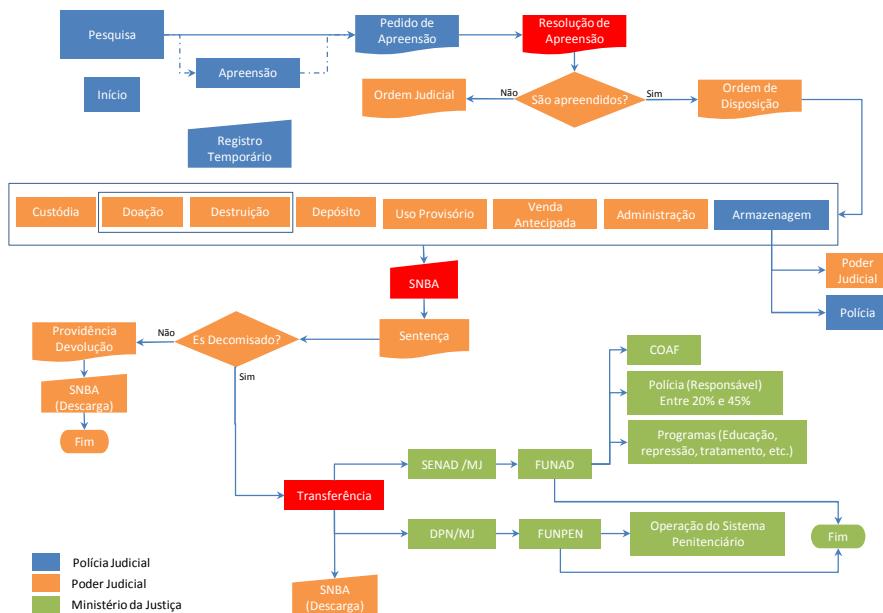


Diagrama 4. Tarefas críticas associadas ao processo de confisco de bens no Brasil.
Fonte: Elaboração própria.

Como se mencionou anteriormente, a tomada de decisões associada a qualquer destas tarefas requer que o funcionário encarregado conte com toda a documentação que tenha sido gerada até esse momento no processo. No caso das apreensões, o tomador de decisões necessita analisar os autos completos do caso, incluindo os resultados da investigação patrimonial levada a cabo nas tarefas anteriores. De maneira similar, para a incorporação dos bens no SNBA, se requer que a informação detalhada relativa aos bens afetados na decisão de apreensão esteja registrada no sistema, assim como a modalidade de disposição dos bens que foi adotada.

Finalmente, a transferência dos bens é a tarefa que requer a informação no maior nível de detalhe, já que nessa fase decide-se qual será a entidade beneficiária e emite-se o documento que formaliza a entrega definitiva dos bens ao SNBA.

Talvez uma das falhas mais importantes consista na falta de supervisão central do processo, na medida em que a recuperação de ativos é conduzida por diferentes órgãos. Essa situação faz com que o processo esteja atualmente fragmentado, o que pode ter como consequência a criação de “gargalos” e, por conseguinte, o isolamento de algumas tarefas. Isto significa que as tarefas de coordenação requerem esforços maiores desde o início até o fim do processo.

Embora a informação proporcionada para o desenvolvimento do diagnóstico situacional não tenha especificado as tarefas de auditoria associadas ao processo, na raiz desta mesma análise foram identificados quatro pontos em que seriam necessários implementar mecanismos de auditoria do processo:

1. Na etapa de destinação dos bens;
2. Logo da sua incorporação ao registro do SNBA;
3. Na transferência dos bens às dependências do Ministério da Justiça;
4. Ao finalizar o processo de destinação dos bens.

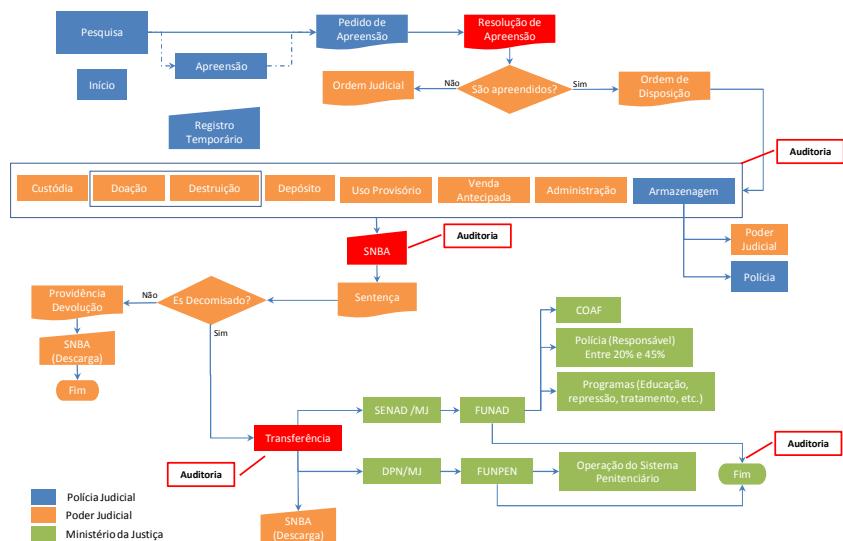


Diagrama 5. Incorporação de pontos de auditoria dentro do processo de confisco de bens no Brasil. Fonte: Elaboração própria.

Antes de levar a cabo os mecanismos de auditoria nos pontos indicados, é necessário fazer uma análise legal e funcional com o fim de identificar o nível de detalhamento da auditoria (por tarefa, etapa ou processo), bem como o órgão a que se atribuiria a tarefa (internamente aos órgãos identificados, a um órgão externo, ou a uma entidade privada). Em todo caso, o sistema de informação deveria contar com parâmetros que permitam fazer um rastreio de todo o processo.

O Sistema de Informação

Atualmente, os sistemas de informação cumprem um papel fundamental no desenvolvimento das investigações financeiras, particularmente na etapa de identificação de ativos na qual se busca conhecer a fonte, o fluxo, o destino e a localização de ativos de procedência ilícita. Esta etapa requer a captação de grandes volumes de dados que



provém de muitas fontes de informação (estruturadas e não estruturadas), que, uma vez dispostas em um repositório de dados, são analisadas por um especialista com o fim de estabelecer as relações entre as pessoas e os bens associados a uma investigação.

De acordo com o GAFI, uma investigação financeira e patrimonial é um processo “intensivo e extensivo em dados”. A função principal dos investigadores na primeira etapa do processo consiste em elaborar o mapa financeiro dos fatos, das pessoas e dos bens relacionados com uma investigação.

Para identificar a relação entre as pessoas e os bens é necessário um “rastreio documental” que, posteriormente, possa se transformar em informação, inteligência ou evidência, dependendo da estratégia de investigação elaborada pelo membro do Ministério Público ou da Advocacia Pública, como líder de uma equipe de investigação.

Neste modelo, o acesso adequado, preciso e oportuno à informação que se encontra nas bases de dados de bens (registro e cadastro, por exemplo) é importante particularmente na etapa de obtenção dos bens, já que pode ajudar a identificar os beneficiários reais de bens e de direitos, assim como acionistas de pessoas jurídicas.

Um sistema de informação funcional, seguro e confiável proporciona ferramentas eficientes aos investigadores que necessitam de informação precisa, válida, completa e atualizada, ligada ao entorno local ou internacional. Uma ferramenta desse tipo é fundamental para apoiar e facilitar as tarefas de cooperação e intercâmbio de informação dos órgãos envolvidos em nível interno, assim como a cooperação com outras partes interessadas no exterior.

O desenho de um sistema desse tipo deve estar apoiado pelos três componentes essenciais de um sistema de informação: a) um grupo de usuários especializado na investigação, apreensão, administração e destinação dos bens de procedência ilícita; b) uma metodologia de análise de informação (habitualmente associada ao ciclo clássico de inteligência), especificando os procedimentos e protocolos de acesso à informação dentro de um entorno conforme ao estabelecido e, ademais, conforme ao marco legal vigente; c) um componente tecnológico que agrupe as necessidades dos usuários, abstraia os procedimentos num sistema de informação e proporcione as ferramentas que permitam aos usuários tomar decisões sobre as investigações ou processos em curso.

Um Sistema de Informação deste tipo, não só deve cumprir com parâmetros técnicos específicos, mas deve, sobretudo, ajustar-se aos parâmetros legais associados à apreensão e confisco de bens de procedência ilícita, o que implica em contar com ferramentas que permitam não somente a gestão documental das investigações, mas também o acompanhamento procedural/legal das mesmas.

A situação atual, de acordo com o diagnóstico situacional desenvolvido no marco do Projeto BIDAL é que o Poder Judiciário é atualmente responsável pelo Sistema Nacional



de Bens Apreendidos (SNBA), consistente em uma base de dados onde se registram bens “de interesse” na esfera das investigações que são levadas a cabo. Segundo este mesmo documento, os bens “de interesse” não necessariamente representam “bens de interesse econômico” suscetíveis de ser convertíveis em dinheiro, doados, transferidos ou administrados de acordo com as melhores práticas associadas à administração de bens de procedência ilícita¹.

Alimentos, bebidas, medicamentos e outros produtos perecíveis				
Type	Quantidade	Valor (R\$)	Nº de Registro	
-	1	5,00	00000013420138030013	
sacola com farinha				
-	1	20,00	00000019720138220015	
01 CAIXA DE CERVEJA CONTENDO 10 GARRAFAS INTACTAS E 3 VIOLADAS				
-	1	0,00	00000022320098240159	
Um litro de vodka marca Natasha, aberta e pela metade				
-	1	0,00	00000026120104047116	
01 pcte cigarros com 4 carteiras, em 14/06/2010 foram entregues ao proprietário.				
-	4	0,00	00000039720114047120	
unidades de embalagem plástica contendo aproximadamente 01 kg (cada um) de pó branco, sem nenhuma identificação, proveniente de Riveira - Uruguai				
-	1	1,50	00000047620108170280	
01 (UMA) LATA DE CERVEJA SKOL, 473 ML				
-	1	15,00	00000076419998190020	
01 LITRO DE Uísque OLD EIGHT - LAUDO 1.482/99.				
-	1	280,00	00000076419998190020	
138 MAÇOES DE CIGARROS DE DIVERSAS MARCAS.				
-	1	0,00	00000130320128160181	
Um fardo de cerveja, marca Brahma, contendo 12 latas de 350 ml cada				
-	5	109,00	00000189419988190031	
4 CAIXAS COM 24 LATAS DE CERVEJA SKOL E 1 CAIXA COM 13 LATAS				
-	2	0,00	00000207920118160035	
01 garrafa de espumante:				
01 garrafa de uísque:				
-	268	0,00	00000211320134047100	
CARTEIRAS DE CIGARROS SENDO: 62 MARCA PLAZA, 38 DA MARCA BLITZ, 55 DA MARCA LIGHT, 35 DA MARCA CLASSIC, 32 DA MARCA BVILL E 46 DA MARCA MINISTER				
-	1	0,00	0000021620108190065	
Uma peça de queijo, tipo lanche, marca Liberdade, sem data de fabricação, val. 180 dias.				
-	1	0,00	0000021620108190065	
Uma unidade de peça de presunto cozido, marca Império, validade 21/12/09.				
-	1	0,00	0000021620108190065	
Uma unidade de peça de mortadela, marca Pif Paf, validade 27/10/09.				
-	1	0,00	0000021620108190065	

Diagrama 6. Modelo atual de Registro de Bens Apreendidos. Fonte: Ministério da Justiça.

De acordo com a informação obtida nas sessões de trabalho do Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI), o desenho atual do Sistema de Bens Apreendidos adota o esquema clássico de um sistema de informação orientado a processos de negócio com uma estrutura organizacional unidimensional (Tecnologia, Aplicações, Dados, Negócio). Embora este modelo seja útil na gestão da informação relacionada com uma unidade de negócio, apresenta sérias debilidades quando se trata de alinhar a tecnologia com processos altamente documentais que implicam tarefas associadas a várias unidades de negócio, ou, neste caso, várias partes interessadas.

¹ Ver Sistemas de Administración de Bienes de América Latina y Guía para la Administración de Bienes Incautados y Decomisados del Crimen, disponível em: Organizado.

http://cicad.oas.org/lavado_activos/grupoexpertos/Decomiso%20y%20ED/Manual%20Bienes%20Decomisados%20-BIDAL.pdf

Isso leva a propor uma migração do modelo conceitual atual a um modelo no qual estejam integrados os diferentes “modelos de negócio” dos atores que participam no processo, assim como ferramentas que facilitem o desenvolvimento do processo que foi anteriormente definido como altamente documental e que proporcione informação útil para a tomada de decisões por parte de todas as partes interessadas nos diferentes níveis de decisão².

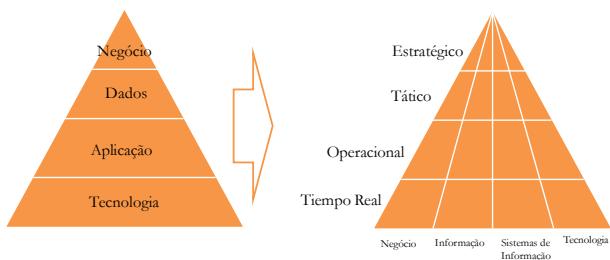


Diagrama 7. Mudança de um sistema de dimensão empresarial a um sistema orientado a níveis de decisão. Fonte: Elaboração própria.

O que foi anteriormente mencionado, juntamente a uma análise prévia do processo no qual se identificou o SNBA como um dos pontos críticos a serem melhorados, leva-nos a recomendar que sejam adotadas ações de migração do registro de bens atual a um Sistema de Manejo de Casos (SMC) que permita às partes interessadas e aos tomadores de decisão acessar o inventário dos bens e conhecer o estado jurídico e físico dos bens em tempo real.

Do ponto de vista conceitual, o sistema de informação deverá ser desenhado em função do desenvolvimento e melhoramento das capacidades institucionais, de análise e de tecnologia da informação, e deverá incorporar ferramentas que sejam colocadas à disposição dos usuários para que se obtenha a informação necessária no momento indicado.

² Modificado de: Janne J. Korhonen, Anatomy of Agile Enterprise. From Layers to Slices: Redirecting EA Dimensions disponible en http://www.ebizq.net/blogs/agile_enterprise/2009/12/from-layers-to-slices-redirecting-ea-dimensions.php, consultado em novembro de 2015.

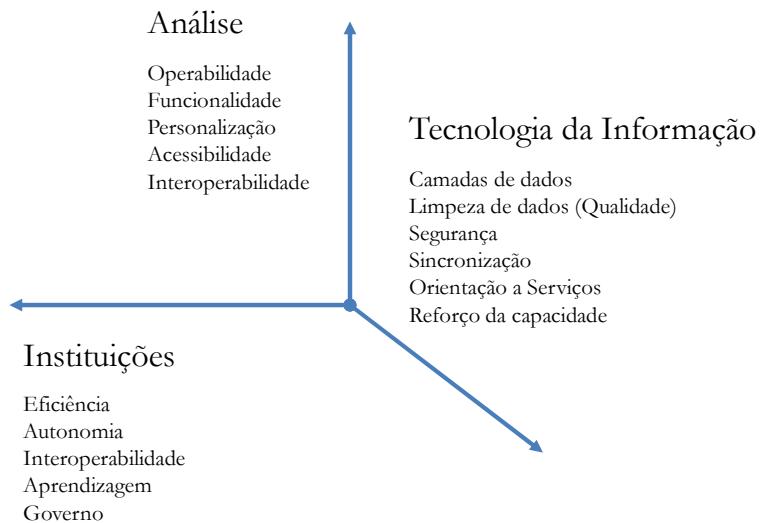


Diagrama 8. Dimensões na orientação das atualizações do Sistema de Informação.
Fonte: Elaboração própria.

De uma forma mais detalhada, um SMC integra várias ferramentas que proporcionam aos usuários a informação sobre um caso (investigação) e, por sua vez, permite compartilhá-la com as partes interessadas, interna e externamente. O objetivo principal de um SMC é facilitar a coleta dos dados associados a um caso e proporcionar informação do seu estado para a tomada de decisões sobre o mesmo. Para isso, a ferramenta abstrai o processo associado a um caso e o vincula com um fluxo de trabalho (workflow) que cria requerimentos de entrada e saída das tarefas, designando responsáveis pelas mesmas, tempos de execução e documentos de suporte. Desta forma, o sistema proporciona informação agregada sobre um ou vários casos, o estado em que estes se encontram, as pessoas ou órgãos que tenham atuado neles (rota do processo), e as possíveis medidas que possam ser tomadas de acordo com as regras ou limitações do processo (como a normatividade vigente e os prazos definidos pela lei).

Desta forma, recomenda-se que o SMC seja desenhado em função das etapas do processo identificadas anteriormente (Obtenção, Destinação, Administração/Depósito, Transferência, Distribuição), e que seja de utilidade para o desenvolvimento das tarefas relacionadas com cada etapa. Um SMC integra várias ferramentas que são utilizadas dependendo das características e necessidades dos usuários, bem como da natureza da informação que o sistema maneja. É claro que para este caso devem ser incorporadas as funcionalidades, ferramentas e mecanismos de auditoria interna que incluem a maioria dos programas de informática de manejo de inventários, tais como: gestão documental, controle de ingresso e saída de bens, manejo de provedores e de terceiros



especializados, geração e impressão de códigos de barras ou códigos QR, manejo de equipamentos de geo-localização, manejo de armazéns e controle de existência, entre outros.

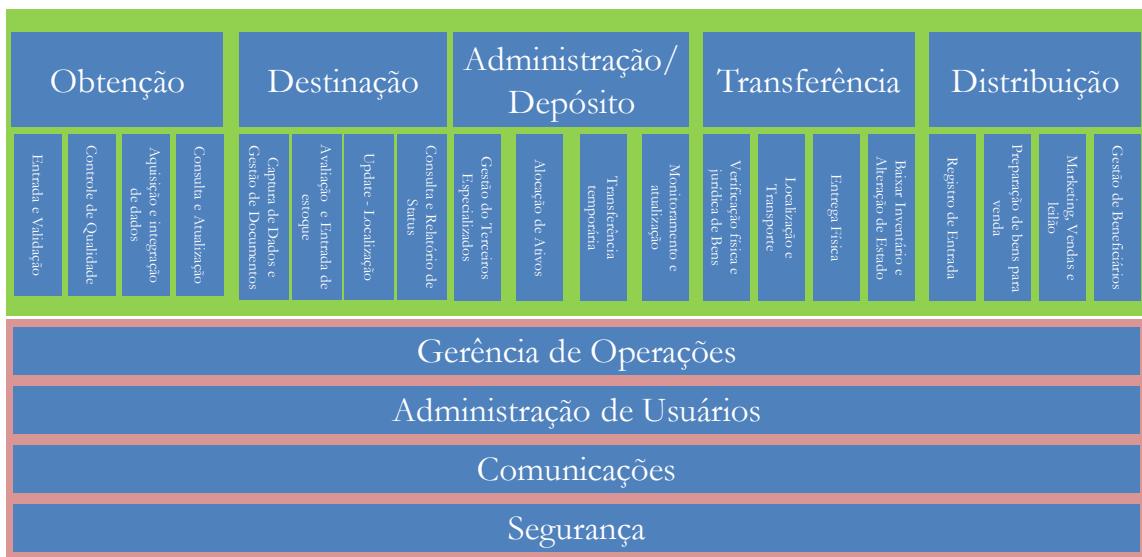


Diagrama 9. Etapas do processo de Confisco de Bens como parte de um Sistema de Informação. Fonte: Elaboração Própria.

No diagrama anterior, são definidas as tarefas associadas a cada uma das etapas do processo, assim como as funções de apoio estratégico às operações do sistema. A Gerência de Operações se encarrega de supervisionar a continuidade do desenvolvimento do processo baseando-se nas ferramentas de *workflow* que lhe permitem gerar alertas associados aos termos legais do processo. Da mesma forma, a administração de usuários definirá níveis de acesso dependendo do perfil que seja designado para cada um deles, conservando as orientações de entrada ao sistema e auditando as tarefas adiantadas em cada etapa. Como foi indicado anteriormente, as comunicações internas e externas ao sistema cumprem um papel fundamental para articular as tarefas do processo, já que são feitas por diferentes instâncias estatais e existem partes interessadas (internas e externas) em conhecer esta informação.

Um elemento particular que deve ser incorporado ao sistema, associado às tarefas próprias da administração de bens apreendidos e confiscados, é a permissão de obtenção de informação por meio de dispositivos móveis (tablets e smartphones), de maneira que seja possível obter informação em tempo real dos agentes operativos de



intervenção sobre os bens. Igualmente, através destes dispositivos deve-se oferecer a possibilidade de consultar o estado dos bens ou do processo de apreensão ou confisco.

A informação contida num sistema deste tipo não somente é de interesse das entidades do Estado. Existem outros agentes externos interessados em ter acesso ao sistema com o fim de conhecer, modificar, alterar ou, inclusive, eliminar parte ou a totalidade da informação. Ademais, o uso das ferramentas previstas para o funcionamento eficiente do sistema (impressoras, scanners para obter documentos associados às investigações, dispositivos móveis para recoletar informação em campo, terminais remotos de consultas, entre outros), aumentam as vulnerabilidades do sistema e fazem necessário que se faça uma análise detalhada que conclua com a implementação de mecanismos (encriptação de dados, sistemas de autenticação forte, manejo de cópias de segurança, limitação de funcionalidades de dispositivos, entre outros), que proporcionem segurança ao sistema, evitando prejudicar o seu rendimento.

As conclusões e recomendações propostas a partir do diagnóstico situacional do projeto BIDAL sugerem a incorporação de melhorias ao Sistema de Informação de Bens Apreendidos e Confiscados (SNBA) a partir de uma perspectiva mais detalhada. Qualquer modificação que se faça deve estar orientada a transformar o sistema de informação com vistas ao desenvolvimento de um Sistema de Informação de Apoio à Tomada de Decisões (SIATD) que se constitua em elemento integrado em todos os níveis e que gere valor agregado ao processo, imprima eficiência e, ao mesmo tempo, dê transparência à administração dos bens apreendidos e confiscados.

O Sistema atual e a Qualidade da Informação

Apesar de que o Sistema Nacional de Bens Apreendidos foi desenvolvido como uma ferramenta para o manejo eficiente da informação, a complexidade da realidade que o modelo pretende contemplar demanda a validação da informação que entra no sistema, procurando minimizar erros de digitação e na entrada de dados. Pela informação à qual se teve acesso, é evidente que o sistema atual apresenta limitações quanto à valoração econômica dos bens apreendidos. A avaliação de algumas das limitações comuns a outros sistemas de informação deste tipo torna possível identificar alguns campos que deverão ser eventualmente estudados através de outros mecanismos, principalmente:

- A cronologia dos fatos, incorporada pela equipe de investigação;
- Os identificadores das pessoas e dos bens relacionados com a investigação (por exemplo, o valor estimado em caso de bens);
- A informação que estabelece o tipo penal investigado e o procedimento de investigação;
- Alguns campos com validação incompleta ou insuficiente, como endereços, códigos de estado ou grupos de trabalho institucional.



De acordo com Ivanov³, a análise de informação é o “processo que garante a confiança de que uma informação cumpre com alguns requerimentos específicos de qualidade de contexto”. A qualidade da informação dentro do contexto da geração de valor agregado é uma medida que proporciona a um usuário a informação precisa sobre seu valor potencial. Esta medida elimina, em grande parte, o caráter subjetivo da valoração e estabelece um parâmetro mínimo para conhecer a informação recebida. Isto possibilita a adoção de procedimentos e ações nos casos em que a informação não cumpre com um padrão de qualidade definido.

Neste caso, a qualidade dos dados pode definir-se como a medida de desvio de seu valor ideal⁴ previamente definido como um padrão. Nesta perspectiva, a avaliação da qualidade da informação em um sistema de informação de bens confiscados deveria considerar os seguintes elementos:

- Plenitude: que a informação esteja incorporada ao campo respectivo e que não inclua informação desnecessária ou supérflua;
- Precisão: refere-se à clareza com que são descritos os fatos reportados na investigação;
- Consistência: refere-se aos dados corretos ou errôneos identificados logo na análise preliminar. Por exemplo, registros duplicados, erros em datas de nascimento, números de identificação, endereços, apreciações ou números de produtos financeiros;
- Vigência: refere-se à validade da informação fornecida no relatório, levando em conta o tempo transcorrido entre a data das operações e a data de uma intervenção em particular. Este conceito se associa particularmente aos prazos legais em que se deve concluir o processo;
- Disponibilidade: avalia se os dados estão disponíveis (total ou parcialmente) para a consulta dos tomadores de decisões no momento e lugar em que os solicitam. O critério parte do princípio de que a não disponibilidade conduz a tomada de decisões sem a devida informação.
- Integridade: requer que sejam incorporados todos os dados de todas as fontes que fazem parte do sistema de Apreensão e Confisco de Bens. O fato de não contar com informação de uma entidade que não esteja conectada impacta diretamente a eficiência da solução implementada.

³ Ivanov, K. Quality-control of information: On the concept of accuracy of information in data banks and in management information systems. University of Stockholm and Royal Institute of Technology. 1972.

⁴ Idem

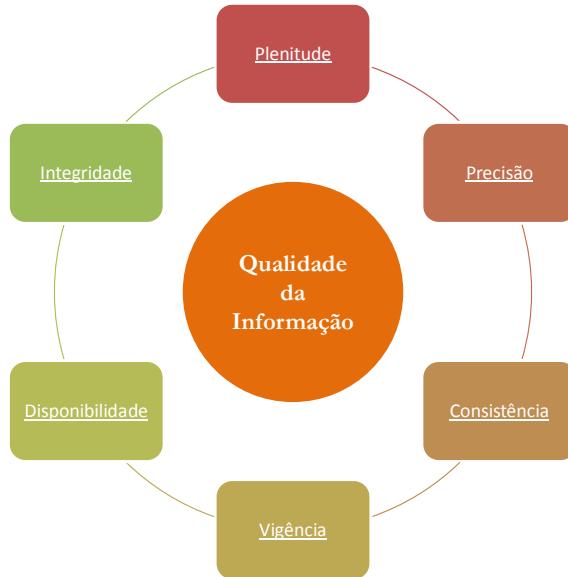


Diagrama 10. Dimensões da Qualidade de Informação. Fonte: Modificado de Eichhorn⁵.

Um dos elementos críticos que deve ser levado em conta consiste em que as análises requeridas pelos tomadores de decisões (nos níveis descritos anteriormente) baseiam-se na incorporação de informação, tendo como referência os campos principais do relatório (valor dos bens, data da apreensão, tipo de bem apreendido, ou localização). Isso implica que os erros associados a estes campos serão, por sua vez, agregados aos resultados finais, gerando distorções nos resultados cujo peso encontra-se em função de sua relevância e da possibilidade de estimar ou medir o tamanho dos erros parciais.

Nesse mesmo sentido, o lugar onde se encontra localizado um bem representa um desafio diferente em termos da qualidade de informação relatada, já que não existe uma homogeneidade na informação que se relata. Como um primeiro elemento, algumas instâncias poderiam reportar o lugar de onde se levou a cabo a operação, e outras instâncias indicariam o domicílio da pessoa processada. Isso distorce, de forma significativa, as análises que possam ser feitas com base nesses dados. Um exemplo disso se apresenta na análise de concentração de bens em uma zona específica (*hot spots*). Um elemento adicional a verificar é a forma como se escreve o endereço (nome da rua, número do prédio, cidade, Estado), já que existem nomes de ruas que podem se repetir na mesma cidade ou números que podem ser inconsistentes.

⁵ Modificado de Gadi Eichhorn, 3 Reasons Why Data Quality Should Be Your Top Priority em <http://www.realisedatasystems.com/3-reasons-why-data-quality-should-be-your-top-priority-this-year/>, consultado en 12 de novembro, 2015.



Finalmente, e nem por isso menos importante, é necessário revisar a descrição dos bens apreendidos. Como regra geral, espera-se que a descrição dos bens corresponda a uma relação completa e ordenada de cada um dos elementos incorporados à investigação, incluindo as respostas às perguntas de uma investigação: “quem”, “o que”, “quando”, “onde” e “por que”. A descrição deve fazer referência à natureza e tipo de bem e à sua relação com o objeto da investigação. As próprias características dos procedimentos de apreensão fazem com que, em algumas ocasiões, não seja possível obter a totalidade da informação do bem, e o sistema de informação deveria prover as ferramentas que possibilitem a sua incorporação posterior obrigatoriamente, observando os parâmetros de qualidade.

Uma vez identificados os erros ou inconsistências de informação, é recomendável publicar um documento descritivo daqueles erros que se produzem com maior frequência e a forma correta em que deveriam ser relatados, de maneira a evitar que os usuários os cometam novamente.

VI. Criação ou desenvolvimento do órgão especializado

Apesar da existência de dois fundos destinados a delitos de tráfico de drogas (FUNAD) e a outros delitos (FUNPEN), estes não parecem ser suficientes para que haja um adequado sistema integrado de confisco, pois, como analisamos em vários países, as maiores deficiências e dificuldades na administração de ativos encontram-se, precisamente, na fase de apreensão, na qual identifica-se importante perda do valor econômico dos ativos.

No caso do Brasil, a administração dos bens apreendidos recai sobre os Juízes, que são os responsáveis por decidir sobre a nomeação de um interventor ou administrador judicial para administrar os bens apreendidos. No entanto, as melhores práticas internacionais e os estudos realizados apontam para a criação de um órgão especializado na recepção e administração de bens apreendidos, assim como na destinação e supervisão dos bens confiscados. Tal órgão deve contar com suficiente capacidade administrativa que lhe faculte realizar tais atividades de maneira eficiente, como, por exemplo, a contratação de terceiros especializados, a criação de um fundo especial para a administração de bens apreendidos e confiscados, assim como procedimentos alternativos de contratação (terceirização), em que se estabelecem as regras e requisitos para que uma pessoa física ou jurídica possa oferecer serviços ao órgão especializado.

Por sua vez, é indispensável separar os ativos de interesse econômico apreendidos que são passíveis de serem administrados daqueles elementos ou objetos de prova, pois seu manejo é totalmente diferente. Ademais, a custódia de objetos de escassa quantia e aparentemente sem nenhum interesse probatório parece ser a maior dificuldade do registro nacional de bens do país, juntamente com a falta de protocolos específicos para



controlar a uniformização à hora de incluir, atualizar ou excluir informações sobre os bens na base de dados, pois poderia-se comprometer a qualidade dos dados existentes.⁶

Para melhorar o sistema do Brasil, será necessária a criação de um órgão centralizado e especializado na administração dos bens apreendidos e confiscados ou, na sua falta, ampliar as atribuições dos órgãos existentes como FUNAD e FUNPEN.

No primeiro caso, organizacionalmente, a maioria dos órgãos centralizados e especializados de criação recente são dependentes do Poder Executivo e vinculados unicamente ao tema orçamentário, com o qual contam com independência funcional e operativa para o exercício das tarefas solicitadas. Em alguns destes casos, dependem diretamente da Presidência da República⁷, principalmente voltados para políticas públicas relacionadas à destinação dos recursos confiscados para programas sociais e de desenvolvimento de comunidades carentes ou outros; em outros casos, como um órgão dependente do Ministério da Fazenda⁸, do Ministério da Justiça⁹ e até mesmo entidades privadas que contam com capital público, como no caso colombiano.

Independentemente disso, o essencial é que tenham personalidade jurídica própria, o que permitirá a celebração de qualquer ato ou contrato com relação à administração dos bens indisponibilizados e confiscados sob sua tutela. Além da especialização normativa e regulatória, com a qual se pretende melhorar a eficácia e eficiência na gestão de ativos, o regime convencional de administração pública resulta insuficiente e ineficaz frente à administração complexa deste tipo de ativos.

Nesse sentido, deverá contar com, no mínimo, as seguintes obrigações:

- a) Exercer os atos necessários para a correta administração, disposição, manutenção e conservação dos bens de interesse econômico, de acordo com a sua natureza, uso e destino, procurando manter a sua produtividade e qualidade de geradores de emprego.
- b) Dar continuidade a cada um dos processos penais ou cíveis que deram origem à apreensão dos bens e à consequente entrega dos mesmos à entidade até a sua destinação final.

⁶ Documento de Resultados do Diagnóstico Situacional relacionado à investigação patrimonial, administração e destino de bens apreendidos e confiscados. Páginas 39-42

⁷ Bolivia, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Ecuador, Perú, Uruguai.

⁸ México, Panamá.

⁹ El Salvador



-
- c) Instar as autoridades competentes para que sejam executadas as anotações, embargos, ordens de indisponibilidade, bem como outros meios e recursos inerentes ao processo administrativo fiscal ou ao processo judicial em matéria tributária sobre os bens, considerando a natureza destes e a finalidade de preservação dos mesmos sob sua administração, além da necessidade de prestar informação a terceiros sobre a apreensão do bem para que possam ser tomadas as medidas correspondentes.
 - d) Supervisionar e controlar os bens administrados de interesse econômico, de acordo com o seu regulamento.
 - e) Realizar as gestões necessárias perante as autoridades pertinentes, para o pagamento ou congelamento de impostos sobre os bens objeto de administração, ou, na impossibilidade, gerir as exonerações que correspondam de acordo com as leis aplicáveis.
 - f) Armazenar, embalar e localizar corretamente os bens que se encontrem nas dependências da entidade.
 - g) Administrar um sistema de controle de todos os bens destinados, devendo verificar o seu correto destino, utilização, manutenção e preservação.
 - h) Supervisionar e realizar inspeções sobre os bens designados para uso provisório nas diferentes dependências.
 - i) Atualizar os inventários e a avaliação dos bens relacionados por categorias, situação jurídica e estado físico dos mesmos, levando em consideração a sua depreciação.
 - j) Todas as funções que no futuro sejam consideradas ecessárias para cumprir com os objetivos da instituição.
 - k) Qualquer outra que as leis e os regulamentos lhe atribuam.

Por sua parte, de acordo com a análise de diferentes órgãos existentes no hemisfério, dito organismo deverá ter ao menos a seguinte estrutura para o seu funcionamento inicial:



Estrutura



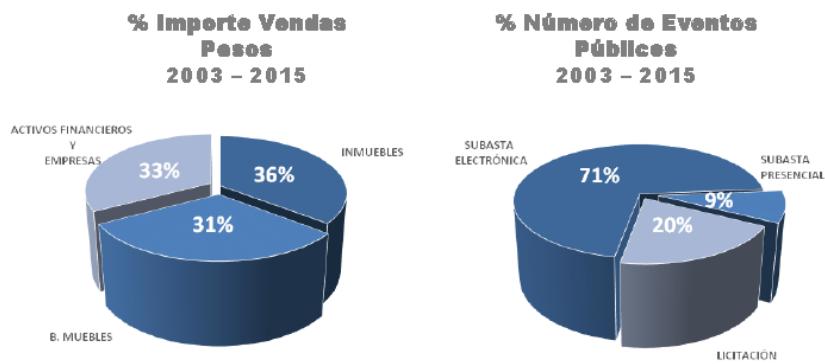
A título de exemplo e referência, comparativamente, pela dimensão territorial e sistema federado tanto do Brasil quanto do México, podemos citar o Serviço de Administração e Alienação de Bens (SAE), que conta com aproximadamente 700 funcionários nos seus quadros e 500 terceirizados especializados que colaboram para o desenvolvimento de suas atividades. Mesmo assim, é importante salientar que, nesse caso, o citado órgão não somente administra os bens apreendidos, confiscados e abandonados provenientes do crime organizado, como também executa a venda dos bens procedentes do Serviço de Administração Tributária (Alfândegas) e a liquidação das empresas ou companhias com capital público de Estados e Municípios do país.

De acordo com a informação copilada na apresentação do expositor do SAE no Seminário Regional sobre a Administração de Bens Indisponibilizados e Confiscados, realizado em Brasília, entre 20 e 22 de outubro de 2015, as vendas realizadas pelo SAE chegaram a U\$ 880 milhões de dólares nos últimos doze anos e atualmente conta com doze delegações regionais no país, administrando e dando destino a grandes quantidades de ativos sob sua responsabilidade.

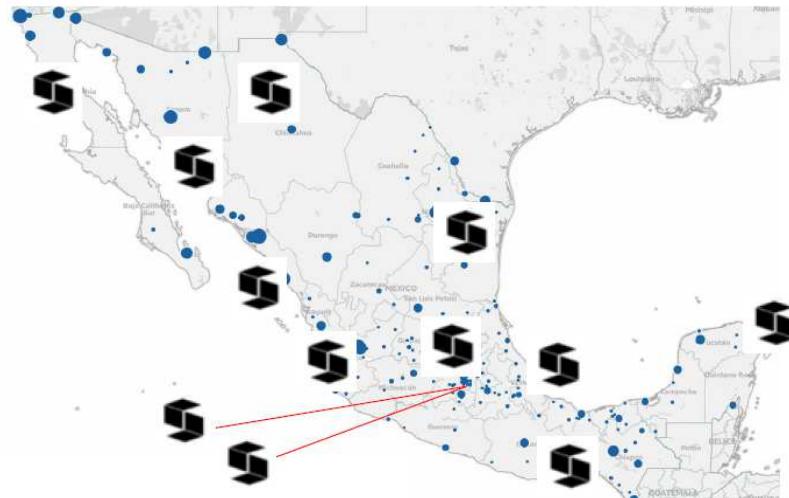


Ventas históricas

Nos últimos 12 anos, o SAE vendeu mais de **650 milhões de bens** (1,5 milhões de apreendidos), gerando ingresso de cerca de **\$15,000 mdp (880 mill USD)**, (\$500 mdp (30 mill USD) de apreendidos), em quase 500 eventos comerciais (principalmente leilões electrónicos).

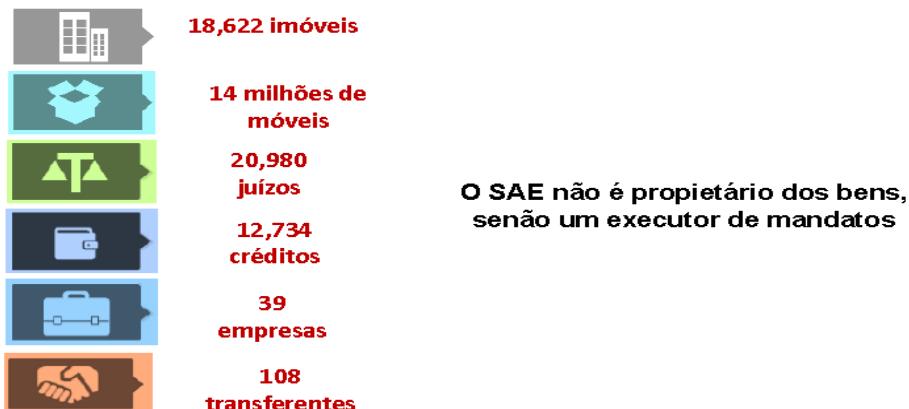


Delegações Regionais





Desenho Institucional



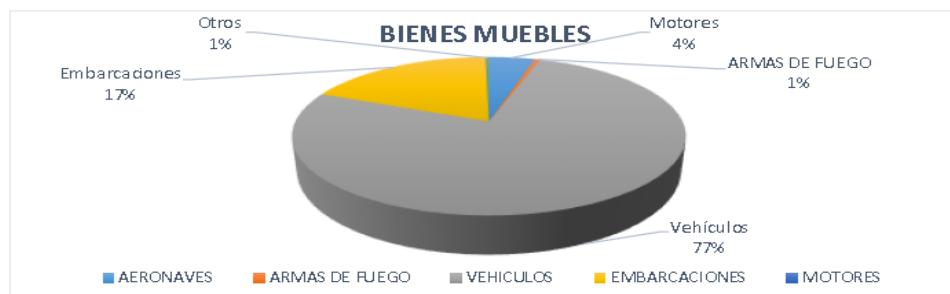
Fuente: Informe de Autoavaliación
Janeiro — Junho de 2015

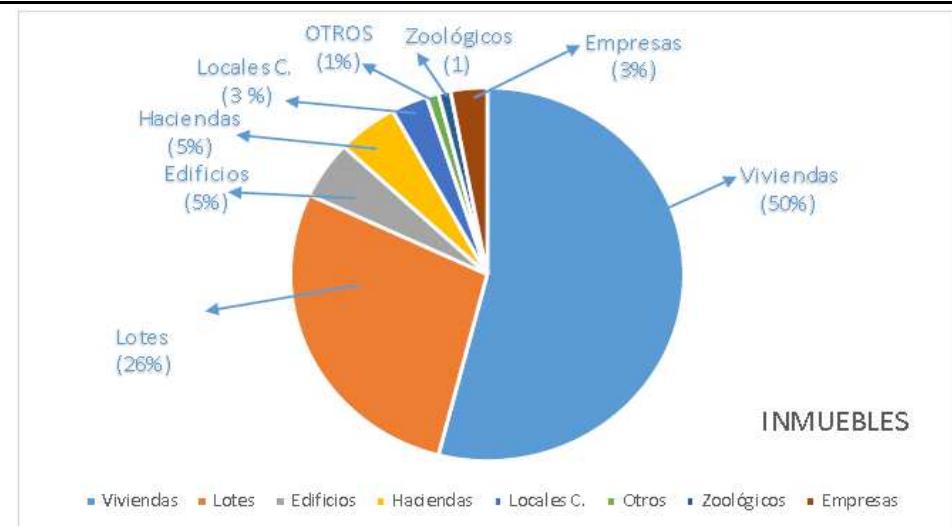
Por outro lado, podemos encontrar órgãos menores como a Agência Administradora de Bens Indisponibilizados (OABI) de Honduras, que iniciou suas atividades com aproximadamente 25 funcionários e, quatro anos depois, tornou-se um órgão autosuficiente.

Dados fornecidos por OABI em novembro de 2015.

Dentro de esa extensa antología de casos existen al menos un total de **MIL DOSCIENTOS TREINTA Y DOS** (1232) bienes muebles registrados en nuestra base de datos, ordenados de la siguiente manera:

1. Cinco (5) Armas de Fuego.
2. Cuarentay nueve (49) Aeronaves.
3. Novecientos ochenta y ocho (988) vehículos.
4. Doscientos diecisésis (216) Embarcaciones.
5. Otros (3) bienes muebles (Contenedor y Tanques de Agua)





Dentro de lo que son los bienes inmuebles bajo administración de la OABI, se tienen contabilizados en 611 bienes inmuebles:

1. Ciento treinta (130) Lotes.
2. Veinticuatro (24) Apartamentos.
3. Trescientos cinco (305) Casas.
4. Cincuentay tres (53) Haciendas.
5. Dieciocho (18) Locales Comerciales.
6. Un (1) Zoológico.
7. Veintiocho (28) Edificios
8. Otros (5) bienes inmuebles más.
9. Cuarentay siete (47) Empresas.

Estado financeiro do dinheiro apreendido e confiscado sob a administração do órgão e que se encontra disponibilizado na internet, no portal da Transparência da OABI:

<http://portalunico.iaip.gob.hn/portal/index.php?portal=330>



REPORTO FINANCIERO AL 31 DE OCTUBRE DE 2015 CASOS ADMINISTRADOS Y EN COMISO (CIFRAS EN DOLARES AMERICANOS)		
DISPONIBILIDADES		
BANCOS MONEDA EXTRANJERA (\$)		11,285,808.21
BANCO DAVIVIENDA 501-2956835	2,321,755.79	
BANCO DE OCCIDENTE 22-401-110348-5	7,873,436.82	
BANCO ATLANTIDA 1201695143	157,471.66	
BAC/CREDOMATIC 100284436	60,218.38	
BANCO DAVIVIENDA (INTERESES)	<u>862,925.56</u>	
INVERSIONES		1,427,269.63
GRUPO Q FINANCIERO CERTIFICADOS DE DEPOSITOS	800,000.00	
GRUPO Q FINANCIERO CERTIFICADOS DE DEPOSITOS	627,269.63	
SUMA DE FONDOS DISPONIBLES EN BANCOS		<u>12,713,077.84</u>
ORIGEN DE FONDOS DISPONIBLES EN BANCOS		
VALORES EN CUSTODIA		12,353,805.97
FONDOS EN ADMINISTRACION	10,583,184.77	
FONDOS EN COMISO (SENTENCIADOS)	<u>1,770,621.20</u>	
INTERESES		359,275.24
INTERESES CORRIENTES CUENTAS DE AHORRO	359,275.24	
DEBITOS O GASTOS OPERACIONALES		
CARGAS TRIBUTARIAS Y CONTRIBUTIVAS		
10% SOBRE INTERESES DEBITADOS (I.S.R.)	-	3.37
SUMA ORIGEN DE FONDOS		<u>12,713,077.84</u>

REPORTO FINANCIERO AL 31 DE OCTUBRE DE 2015 CASOS ADMINISTRADOS Y EN COMISO (CIFRAS EN LEMPIRAS)		
DISPONIBILIDADES		
BANCOS MONEDA NACIONAL		49,109,927.44
BANCO DAVIVIENDA 501-2928440	17,807,004.25	
BANCO DAVIVIENDA 1300004418	18,041.19	
BANCO DE OCCIDENTE 21-401-122832-9	17,814,050.77	
BANCO ATLANTIDA 1201695135	6,163,470.23	
BAC/CREDOMATIC 570854	4,270,198.01	
BANCO DEL PAIS 1399924	1,160,263.43	
BANCO DAVIVIENDA (CUENTA INTERESES)	<u>1,876,859.56</u>	
INVERSIONES		20,225,899.70
BANCO DE OCCIDENTE CERTIFICADOS DE DEPOSITO	20,000,000.00	
BANCO AZTECA CERTIFICADOS DE DEPOSITOS	226,897.00	
BANHICAFFE	9,002.70	
SUMA DE FONDOS DISPONIBLES EN BANCOS		<u>69,345,827.14</u>
ORIGEN DE FONDOS DISPONIBLES EN BANCOS		
VALORES EN CUSTODIA		63,874,820.92
FONDOS EN ADMINISTRACION	55,042,959.61	
FONDOS EN COMISO (SENTENCIADOS)	<u>8,831,861.31</u>	
INTERESES		5,472,743.05
INTERESES CORRIENTES CUENTAS DE AHORRO	5,472,743.05	
VALORES PENDIENTES DE APLICACION		
POR TRASLADAR UNIDAD DE GESTION EMPRESARIAL	-	
DEBITOS O GASTOS OPERACIONALES		
CARGAS TRIBUTARIAS Y CONTRIBUTIVAS		
10% SOBRE INTERESES DEBITADOS (I.S.R.)	-	1,506.83
OTROS VALORES DEBITADOS		
COMISIONES POR CHEQUES Y TASA CAMBIARIA	-	230.00
SUMA ORIGEN DE FONDOS		<u>69,345,827.14</u>

Os exemplos anteriores permitem reafirmar que, com um adequado órgão centralizado e



especializado na administração dos bens apreendidos e confiscados, junto a implementação de normas especiais, o Brasil conseguiria uma gestão eficiente dos ativos e poderia financiar projetos de interesse nacional vinculados ao crime organizado.

Em razão do exposto, entre as vantagens que podemos citar ao promover a criação de uma lei especial para a administração dos bens indisponibilizados e apreendidos, encontram-se:

- a) A especialização institucional;
- b) A centralização da informação em uma só agência (autarquia);
- c) A centralização da administração de ativos;
- d) A especialização normativa e regulatória;
- e) Personalidade jurídica própria para a celebração de atos e contratos;
- f) A autossuficiência do sistema;
- g) A contratação de terceiros especializados que colaborem com a administração dos bens de interesse econômico;
- h) A administração em mãos de um terceiro alheio ao processo de investigação e apreensão de ativos;
- i) Tomada decisões e supervisão em nível colegiado.

Contudo, isso exigiria a realização do trâmite necessário para apresentar uma proposta ao Congresso Nacional e analisar o tempo que levaria para seu processamento e aprovação.

VII. Desenvolvimento e melhoramento dos órgãos existentes.

Tal como foi mencionado anteriormente, existe também a possibilidade de ampliar as atribuições das entidades que atualmente são responsáveis pela administração dos bens apreendidos e confiscados, como é o caso da FUNAD e FUNPEN. Contudo, isso exigiria modificações das leis e regulamentos aplicáveis, para que, além da destinação dos recursos indisponibilizados, contem também com capacidade para a gestão desses bens na fase de apreensão.

Isso exigiria uma reorganização e, consequentemente, um aumento de recursos humanos e de orçamento na entidade. Entretanto, durante um período curto, poderiam-se alcançar os objetivos e as metas propostas, chegando, inclusive, a ser uma instituição autosuficiente. Criando um sistema centralizado para a administração dos ativos que fosse administrado por um terceiro, alheio ao processo de investigação e apreensão, que lhe permita a administração dos bens inclusive por meio de terceiros especializados. Além disso, poderia promover ante os juízos competentes, a adoção de certas medidas, como a venda antecipada ou a figura do abandono.



Nesse mesmo sentido, a administração dos bens indisponibilizados poderia continuar sendo efetivado pelo Poder Judiciário. Porém, recomenda-se a criação de uma agência especializada dentro do Poder Judiciário, que seja a responsável pela administração, controle e supervisão dos bens. Em tal sentido, caberia a cada juiz remeter a dita entidade os bens de interesse econômico apreendidos nos processos judiciais e, desta maneira, poderia concentrar seus esforços na administração da justiça.

VIII. Inventário e registro dos bens apreendidos e confiscados

É importante assinalar que se identificou que os bens de interesse econômico encontram-se misturados com os meios ou objetos de prova. Os bens de interesse econômico apreendidos exigem um manejo e uma administração totalmente diferentes aos objetos e meios de prova, motivo pelo qual as boas práticas internacionais indicam a importância desta separação.

Por sua vez, é indispensável a separação dos elementos ou objetos de prova daqueles ativos de interesse econômico apreendidos que são administráveis, pois o manejo dos mesmos também é totalmente diferente. Ademais, a custódia de objetos de escassa quantia e aparentemente sem nenhum interesse probatório parece ser a maior dificuldade do registro nacional de bens, somado à falta de protocolos específicos para controlar a uniformização ao incluir, atualizar ou excluir informações sobre os bens na base de dados, o que poderia comprometer a qualidade dos dados existentes.

De acordo com o parágrafo anterior, os bens de interesse econômico deveriam ser administrados por um órgão especializado e centralizado para o recebimento, registro, administração, administração e destinação dos ativos de interesse econômico. Por outro lado, deveria haver uma autoridade responsável pela custódia, resguardo e administração dos bens ou objetos de prova do processo.¹⁰

A existência de um órgão especializado permitiria a centralização de toda a informação relacionada com os ativos desde a sua indisponibilidade até sua destinação final, tornando o atual sistema mais eficiente, uma vez que a grande deficiencia no sistema atual brasileiro se concentra-se precisamente na inatividade da tomada de decisões relacionadas aos ativos na fase da sua apreensão.

Nesse sentido, independentemente de qual seja a instuição encarregada da administração dos bens, deverão existir manuais e protocolos que estabeleçam de maneira clara e precisa a separação dos bens: aqueles que constituem indícios ou elementos de prova no processo penal (e que serão resguardados e custodiados com a

¹⁰ Documento de Resultados do Diagnóstico Situacional relacionado à investigação patrimonial, administração e destino de bens apreendidos e confiscados. Páginas 46-48 e 70.



finalidade de serem apresentados perante a autoridade competente quando assim os requira) daqueles que possuem interesse econômico e fins de confisco, os quais deverão ser enviados à entidade especializada na sua administração.

Por outro lado, a análise de campo e entrevistas identificou a inexistência de manuais atualizados, procedimentos ou protocolos internos adequados para a registrar a informação que garanta uma maior qualidade e confiabilidade. Por isso, a informação do sistema poderia ser inexata e inconsistente, ademais de contar com dados sobre bens ou objetos apreendidos sem interesse econômico nem relação ou interesse processual.

Nem o SNBA nem o GFUNADWEB apresentam uma descrição ou identificação dos bens que inclua a exata localização de cada um deles e que permita identificar de maneira rápida a condição atual em que se encontram. Além disso, os bens não têm um número de identificação atribuído por estes sistemas de registro, embora às vezes se faça menção aos números de série individuais que eventualmente são trasladados para as entradas do texto descritivo de cada bem. É importante dizer que todos os bens estão vinculados a um número de processo.

Além disso, cabe ressaltar que em ambos os sistemas as ferramentas tecnológicas para a elaboração de estatísticas de bens apreendidos e confiscados, prestação de contas, gastos de administração e dados financeiros apresentam carências estruturais. De igual maneira, detecta-se a inobservância de níveis mínimos de uniformidade para alimentar a base de dados de ambos os sistemas quanto ao volume, atualidade e nível de detalhe de informação sobre os bens apreendidos e confiscados, o que compromete o controle de qualidade dos dados fornecidos por seus usuários.

Concluindo, os bens de interesse econômico deveriam ser administrados por um órgão especializado e centralizado para o recebimento, registro, administração, gestão e destinação dos ativos de interesse econômico. Por outro lado, deveria haver uma autoridade responsável pela custódia, resguardo e administração dos bens ou objetos de prova do processo.¹¹

IX. Administração de Bens

A inexistência de preceito legal que autorize expressamente a contratação de terceiros especializados, a falta de orçamento específico para esse tipo de contratação e a percepção equivocada de alguns sujeitos sobre a eventual aplicação da Lei de Licitações Públicas (Lei 8.666/93) nesses casos representam importantes desafios a superar quanto a uma gestão eficaz dos bens apreendidos no Brasil.

¹¹ Documento de Resultados do Diagnóstico Situacional relacionado à investigação patrimonial, administração e destino de bens apreendidos e confiscados. Páginas 46-49.



De igual maneira, observam-se grandes deficiências quanto à prevalência da nomeação de depositários, interventores ou administradores judiciais como regra geral, em vez de contar com uma entidade pública centralizada e especializada na administração de bens de suposta procedência ilícita.¹²

Além disso, não existe uma regulamentação dos procedimentos de prestação de contas do depositário ou administrador judicial ao Juiz criminal, de forma que se aplicaria, por analogia, o artigo 919 do Código de Processo Civil¹³.

Nesse sentido, realmente percebemos grandes limitações que os juízes penais têm, atualmente, no Brasil, para realizar um trabalho diferente com a administração dos bens confiscados e apreendidos, dentre as quais podemos citar a incapacidade jurídica de celebrar os atos e contratos, com a finalidade de preservar os bens e manter a produtividade.

Entendemos que de maneira supletiva ou análoga, busca-se a aplicação de normas contidas no Código Civil, contudo, estas estão orientadas e desenhadas para bens ou objetos de procedência lícita, por tal razão para este tipo de bens, na maioria dos casos, se torna limitada e insuficiente. Figuras jurídicas como o depósito judicial têm sido superadas e têm evoluído para figuras mais complexas e de índole comercial como a contratação de terceiros especializados.

A experiência obtida ao longo dos anos pelo Projeto BIDAL e os diversos estudos do Grupo de Especialistas para o Controle da Lavagem de Dinheiro (GLAVEX) assinalam que a administração complexa de ativos provenientes de atividades ilícitas requer a criação de um regime especial para administração de ativos apreendidos, principalmente aqueles referentes aos procedimentos de contratação de terceiros especializados, cuja função principal será a de apoiar a administração dos bens, cuja capacidade institucional se veja limitada relativamente a recursos humanos ou econômicos, primordialmente tratando-se de ativos de administração complexa como empresas, fazendas, hotéis, imóveis, etc; isso permitirá alcançar os níveis de eficiência para preservar e manter os ativos durante a apreensão.

Dita terceirização dos serviços permitiria ao órgão especializado converter-se em uma instituição de supervisão e controle da administração dos bens e, por outra parte, conseguir a autosuficiência, já que os gastos de contratação de dito serviço proviriam da produtividade dos bens.

¹² Documento de Resultados do Diagnóstico Situacional relacionado à investigação patrimonial, administração e destino de bens apreendidos e confiscados. Páginas 44-45.

13. “As contas do invendariante, do tutor, do curador, do depositário e de outro qualquer administrador serão prestadas em apenso aos autos do processo em que tiver sido nomeado. Sendo condenado a pagar e não o fazendo no prazo legal, o Juiz poderá destituí-lo, sequestrar os bens sob sua guarda e glosar o prêmio ou gratificação a que teria direito”.



Independente de quem execute a administração dos bens apreendidos ou confiscados, devem ser levados em conta os seguintes fatos:

- a) Os bens serão administrados pelos custos mais baixos, sem detimento de seu estado de conservação.
- b) Procurar-se-á que os bens se mantenham produtivos de acordo com a sua natureza.
- c) Se os bens resultarem de difícil ou onerosa manutenção será solicitada à autoridade competente a aplicação da venda antecipada.
- d) Os demais determinados pelas leis os regulamentos ou diretrizes emitidas pela máxima autoridade do órgão especializado.

Caso a administração dos bens continue sendo exercida pelo Poder Judiciário, recomenda-se criar ou desenvolver uma repartição neste Poder que se encarregue da recepção, registro, inventário e administração direta de bens de valor econômico, ademais da possibilidade de contratar terceiros especializados que colaborem com a sua função.

Isso permitiria a centralização da informação e o estabelecimento de critérios uniformes através de regulamentos, diretrizes ou instruções de acatamento obrigatório que permitam melhorar o atual sistema para a recepção, custódia e administração de ativos.

Todavia, advertimos que poderiam ocorrer alguns problemas especialmente referentes a:

- a) Maior dotação orçamentária para a manutenção e preservação dos bens de interesse econômico apreendidos com fins de confisco.
- b) Limitações nas faculdades necessárias para uma eficiente e eficaz administração dos bens de interesse econômico com fins de confisco.
- c) Necessidade de criação de postos de trabalho.
- d) Ampliação das obrigações e responsabilidades institucionais.
- e) Limitações para a contratação de terceiros especializados que colaborem na administração de bens, através dos processos normais de contratação.
- f) Necessidade de tramitar a subscrição de contratos de administração de bens através de quem tenha competência para representar a pessoa jurídica da qual faça parte o Poder Judiciário.
- g) Problemas associados ao manejo e projeção de orçamento institucional para fazer frente à administração dos bens apreendidos.



X. Supervisão e controle

A inexistência de um órgão especializado e centralizado na administração dos bens apreendidos e confiscados favoreceu a ausência de um órgão colegiado interinstitucional de autoridade superior de tomada de decisões que colabore na supervisão e aplicação de políticas relacionadas com a administração dos bens apreendidos e a disposição dos bens confiscados. Além disso, a falta de regulamentação suficiente sobre a matéria implica que muitos aspectos do sistema de administração dos ativos não sejam totalmente transparentes. Outra consequência é a falta de uma unidade ou entidade que controle frequentemente e de maneira uniforme a administração de todos os bens e do dinheiro confiscados.

O parecer do Tribunal de Contas conclui que o Poder Judiciário não tem capacidade ou experiência adequada para administrar os bens apreendidos provenientes do narcotráfico e de delitos conexos, e muito menos para realizar os leilões públicos que se seguem a uma decisão judicial que determine a venda antecipada. Corroborando essa constatação, pode-se afirmar que a gestão de dinheiro e bens apreendidos não é objeto de supervisão periódica por uma instituição ou órgão público especializado na matéria, embora existam órgãos corregedores dos tribunais de justiça que, em teoria, poderiam exercer a inspeção da gestão administrativa desses bens e do dinheiro (controle interno).¹⁴

Independente de quem exerce a administração dos bens, mas especialmente tratando-se de órgãos especializados, devem ser supervisionados constantemente por auditorias internas e externas, assim como pelas instituições de controle estatal, já que se constituem como órgãos com risco de ligação com a corrupção, principalmente relacionados ao mal uso, desvio e abuso dos bens indisponibilizados e apreendidos. No caso do Brasil, a falta de procedimentos claros e padronizados para a administração dos bens apreendidos permite que a supervisão e controle sobre os mesmos sejam frágeis e deficientes, uma vez que as decisões da administração devem ser técnicas e sujeitas a procedimentos, manuais e protocolos de acordo com a natureza dos bens e, neste sentido, menos subjetivas.

¹⁴ Documento de Resultados do Diagnóstico Situacional relacionado à investigação patrimonial, administração e destino de bens apreendidos e confiscados. Páginas 62-64.



XI. Administração de provas

O Poder Judiciário se encarrega tanto da custódia das evidências e/ou elementos de prova como da administração dos bens apreendidos, independentemente de futuras decisões sobre a destinação ou restituição desses bens.

É importante assinalar que se identificou a mistura entre bens ou ativos de interesse econômico com os meios ou objetos de prova do processo no mesmo sistema tecnológico e administrado pela mesma instituição. Os bens de interesse econômico apreendidos têm um manejo e administração totalmente diferente dos objetos e meios de prova, motivo pelo qual as boas práticas internacionais indicam a importância desta separação.

De acordo com o parágrafo anterior, os bens de interesse econômico deveriam ser administrados por um órgão especializado e centralizado para o recebimento, registro, administração, gestão e destinação dos ativos de interesse econômico. Por outro lado, deveria haver uma autoridade responsável pela custódia, guarda e administração dos bens ou objetos de prova do processo.¹⁵

Com relação ao assinalado no parágrafo anterior, os procedimentos, manuais e protocolos devem estar orientados principalmente para a finalidade da apreensão do objeto ou bem, tendo claro se estes vão se constituir como elementos de provas ou indícios, para a restituição a vítimas ou ao confisco.

Nesse sentido, tratando-se de elementos de provas ou indícios, estes deverão continuar submetidos aos procedimentos e protocolos estabelecidos para a cadeia de custódia e demais elementos que permitam demonstrar ao juiz que o objeto ou bem oferecido no momento processual oportuno trata-se do mesmo coletado no lugar dos fatos (princípio da identidade do objeto). Portanto, o bem deve ficar sob a administração e custódia do órgão competente¹⁶ e não no órgão especializado na administração dos bens apreendidos e confiscados, permitindo a separação clara e precisa dos objetos com fins probatórios ou de evidência daqueles que têm interesse econômico com fins de confisco, para a sua devida preservação e evitando a diminuição de seu valor.

¹⁵ Documento de Resultados do Diagnóstico Situacional relacionado à investigação patrimonial, administração e destino de bens apreendidos e confiscados. Páginas 39-40, 46-49.

¹⁶ Ministério Públco o Poder Judicial



Neste sentido, a recomendação se orienta a melhorar a atual base de dados do Sistema Nacional de Bens Apreendidos (SNBA) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para criar um apartado relacionado com os bens de valor econômico apreendidos e confiscados, estabelecendo os procedimentos e protocolos para o seu devido registro, inventário, administração e destino, separando-os dos bens que constituem evidências no processo.

XII. Suspensão ou exoneração de cargas tributárias

Quanto à aplicação de normas especiais para as exonerações de cargas tributárias de bens apreendidos no Brasil, encontra-se prevista de forma explícita sobre alguns bens específicos – veículos, embarcações e aeronaves – e, mesmo assim, estas normas somente se referem a casos de bens apreendidos que serão destinados ao uso provisório ou à venda antecipada.

Quanto aos bens imóveis, não há nenhuma norma em relação à suspensão de cargas tributárias a partir de uma apreensão. Na prática, os gastos comuns e impostos prediais incidentes sobre esses bens representam uma dívida do proprietário até que exista uma sentença firme de confisco.

Além disso, cabe destacar que existe um princípio tributário constitucional que proíbe aos entes da Federação a imposição de carga tributária sobre o patrimônio, renda e serviços de uns sobre os outros (artigo 150 VI “a” da Constituição da República¹⁷). No entanto, os bens apreendidos não integram o patrimônio dos entes da Federação.

Percebe-se, também, a inexistência de uma norma específica que trate da exoneração de cargas tributárias sobre bens confiscados. Contudo, na prática pode-se justificar tal exoneração com base no princípio normativo constitucional anteriormente mencionado (art. 150 VI “a”). Há uma corrente de especialistas que defendem uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico e, portanto, a aquisição originária dos bens confiscados pelo Estado, aplicando-se, por analogia, as mesmas exonerações da carga tributária aplicáveis a bens apreendidos para sua alienação ou leilão público nos casos de venda antecipada (artigo 144-A §5º do CPP).¹⁸

17. Constituição de 1988, “Artigo 150 - Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:(...) VI – instituir impostos sobre: (a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros;”

18 Documento de Resultados do Diagnóstico Situacional relacionado à investigação patrimonial, administração e destino de bens apreendidos e confiscados. Páginas 100-102



O tema de exonerações ou suspensões de cargas tributárias sobre os bens indisponibilizados sob a administração das entidades especializadas se encontra sujeito ao princípio da reserva legal. Por tanto, deve estabelecer-se no corpo normativo principal da criação ou desenvolvimento da entidade especializada encarregada da gestão dos ativos, principalmente tratando-se daqueles bens que, durante o longo processo penal, chegassem a ter ordem de confisco ou de venda antecipada. Ditas exonerações ou suspensões não deveriam ser aplicáveis sobre aqueles bens ou empresas produtivas.

O anterior evita a acumulação de dívidas com o fisco e que a autoridade tributária remate os bens como consequência das dívidas acumuladas.

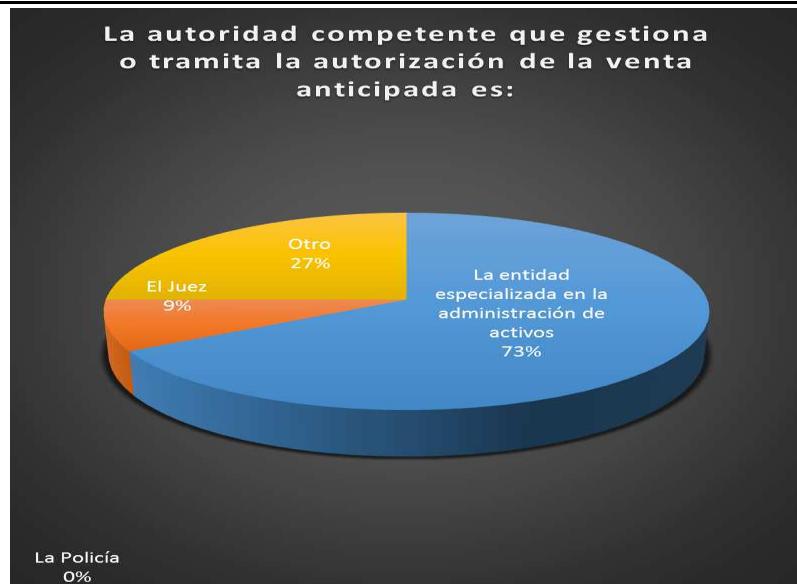
XIII. Venda antecipada

No Brasil, a decisão sobre a venda antecipada não é administrativa, mas judicial. Isto é, somente um Juiz pode determinar a venda antecipada – *ex officio* ou respondendo à petição formulada por um promotor, autoridade policial ou pessoa interessada. A legislação brasileira permite, expressamente, a alienação de bens de maneira antecipada aos Juízes em causas penais através da Lei Antidrogas (Lei 11.343/2006), da Lei Antilavagem de Dinheiro (Lei 9.613/1998), do Código de Processo Penal e da Recomendação nº. 30 do CNJ. Nas normas aqui mencionadas coincidem os argumentos que justificam a determinação da venda antecipada por um Juiz nas seguintes hipóteses: (1) bens apreendidos expostos ao risco de deterioração ou perda de valor durante o transcurso do processo penal; (2) quando se apresentem dificuldades na administração e preservação destes bens.¹⁹

Da experiência colhida no Projeto Bidal e de acordo ao estudo realizado em conjunto com o GLAVEX relacionada à “**Análise da aplicabilidade e efetividade de instrumentos jurídicos modernos para a alienação de ativos indisponibilizados e apreendidos**” podemos analisar a seguinte informação:

“Em relação com a autoridade competente que gere ou tramita a venda antecipada é principalmente A ENTIDADE ESPECIALIZADA NA ADMINISTRAÇÃO DE BENS, o qual representa 73% dos países pesquisados. Segundo respondido pelos países, é muito importante contar com órgãos que façam a gestão dos ativos, com a finalidade de evitar os problemas relacionados a sua administração”.

¹⁹ Documento de Resultados do Diagnóstico Situacional relacionado à investigação patrimonial, administração e destino de bens apreendidos e confiscados. Páginas 72-79



De maneira contrária ao indicado anteriormente, a autoridade competente que verifica o cumprimento das hipóteses legais e autoriza a venda antecipada, no 64% dos casos corresponde à autoridade JUDICIÁRIA e nos 36% restantes o faz por meio de uma autoridade ADMINISTRATIVA.”

De acordo com o estudo anteriormente assinalado, podemos confirmar que os organismos especializados formam um parte importante do processo de administração dos ativos apreendidos, uma vez que impulsam, tramitam e administraram o processo até a tomada de decisões, como a venda antecipada, e, neste sentido, corresponde majoritariamente ao juiz qualificar as circunstâncias, verificar o cumprimento dos requisitos e aprovar sua venda.

Neste sentido, poderia optar-se por algumas das seguintes sugestões:

- Facultar, de forma administrativa, ao órgão encarregado da administração de ativos, vender antecipadamente os bens sujeitos a deterioração que possam ser confiscados, depreciados ou desvalorizados, ou que a sua administração seja desproporcional para o Estado, ademais de informar às autoridades competentes sobre o montante obtido para que conste no expediente judicial.
- Facultar ao órgão encarregado da administração dos bens solicitar ao Juiz ou autoridade competente a aplicação da figura da venda antecipada de acordo com o critério técnico.



-
- c) Estabelecer, mediante critérios uniformes, protocolos ou diretrizes, os procedimentos para que os Juízes apliquem a figura da venda antecipada.

Em todos os casos, o importante é tomar a decisão no momento oportuno para evitar que o bem sofra perda importante do seu valor ou seja de difícil ou custosa administração. Dita decisão judicial terá a finalidade de garantir a preservação do valor do bem para qualquer das partes envolvidas, seja o afetado ou o terceiro de boa fé, em caso de devolução, ou o Estado caso seja ordenado o confisco.

XIV. Declaratória de abandono

No Brasil, de acordo com o artigo 366 do Código de Processo Penal, quando a pessoa legalmente notificada não comparece no prazo correspondente para proteger os seus interesses, o Juiz deve suspender o processo penal até que o acusado se apresente e o prazo de prescrição seja interrompido. Nesse sentido, ao não haver uma condenação, não se permite o confisco de bens ou dinheiro que não foram reclamados ao presumir que seus titulares, independentemente de serem identificados ou não, encontram-se ausentes.

Ainda que o objetivo do artigo 123 do CPP seja evitar a onerosa manutenção de bens nos casos de devolução destes após uma sentença firme (absolutória ou condenatória) quando a pessoa interessada não se apresenta para retirá-los dentro de um prazo razoável (90 dias), a ação declaratória de abandono para fins de confisco terá que ser adiada conforme as regras do Código de Processo Civil – artigos 1.142 a 1.158, que tratam da herança jacente, e 1.159 a 1.169, que versam sobre os bens dos ausentes. Portanto, só depois da judicialização de uma causa civil de sucessão vacante do produto da venda dos bens não reclamados no processo penal e após cinco anos sem que nenhum herdeiro se apresente no âmbito do procedimento sucessório poderia o Estado declarar o confisco de acordo com o artigo 1.143 do CPC e 1.822 do Código Civil²⁰.

Portanto, o confisco dos bens ou dinheiro abandonados (*res derelictae*) não é admissível sem a correspondente abertura de uma causa civil, se depois de transcorrido um prazo

²⁰ Código de Processo Civil “Artigo 1.143 - A herança jacente ficará sob a guarda, conservação e administração de um curador até a respectiva entrega ao sucessor legalmente habilitado, ou até a declaração de vacância; caso em que será incorporada ao domínio da União, do Estado ou do Distrito Federal”.

Código Civil, “Artigo 1.822 - A declaração de vacância da herança não prejudicará os herdeiros que legalmente se habilitarem; mas, decorridos cinco anos da abertura da sucessão, os bens arrecadados passarão ao domínio do Município ou do Distrito Federal, se localizados nas respectivas circunscrições, incorporando-se ao domínio da União quando situados em território federal.

Parágrafo único. Não se habilitando até a declaração de vacância, os colaterais ficarão excluídos da sucessão”.



razoável ninguém se apresentar no processo penal para reclamá-los. Aqui se observa que o direito à propriedade individual e o direito sucessório prevalecem sobre a expectativa de confisco a favor do Estado.

No entanto, se as *res derelictae* são encontradas no transcurso da fase externa do *iter criminis* (atos executivos), isto é, no caso de flagrante delito (artigo 240 § 1º b do Código de Processo Penal), o Juiz penal poderia, com mais celeridade, determinar o confisco a favor do Estado sem deferir a decisão sobre o confisco ao tribunal civil encarregado das causas que envolvem pessoas ausentes e seus bens de acordo com os artigos 1.142 a 1.169 do Código de Processo Civil.²¹

Neste sentido, os órgãos existentes poderiam estabelecer critérios uniformes, protocolos ou diretrizes para que os Juízes possam declarar o abandono de bens conforme a legislação vigente. Contudo, advertimos que a inexistência de uma norma no processo penal que permita a aplicação da figura do abandono e a necessidade do estabelecimento do procedimento em sede civil trariam como consequência a inaplicabilidade efetiva da figura do abandono.

É importante mencionar que os estudos e recomendações internacionais fazem referência à importância de estabelecer procedimentos legais claros para ordenar o confisco de ativos, no caso em que legalmente se tenha notificado uma pessoa e esta não compareça no prazo correspondente para proteger seus interesses de proprietário. É o caso, por exemplo, do que dispõe o artigo 9º do Regulamento Modelo sobre Delitos de Lavagem de Ativos, relacionado com o tráfico ilícito de Drogas, e outros delitos graves, publicado no ano 2009 pelo Grupo de Peritos para o Controle de Ativos (GELAVEX/CICAD).

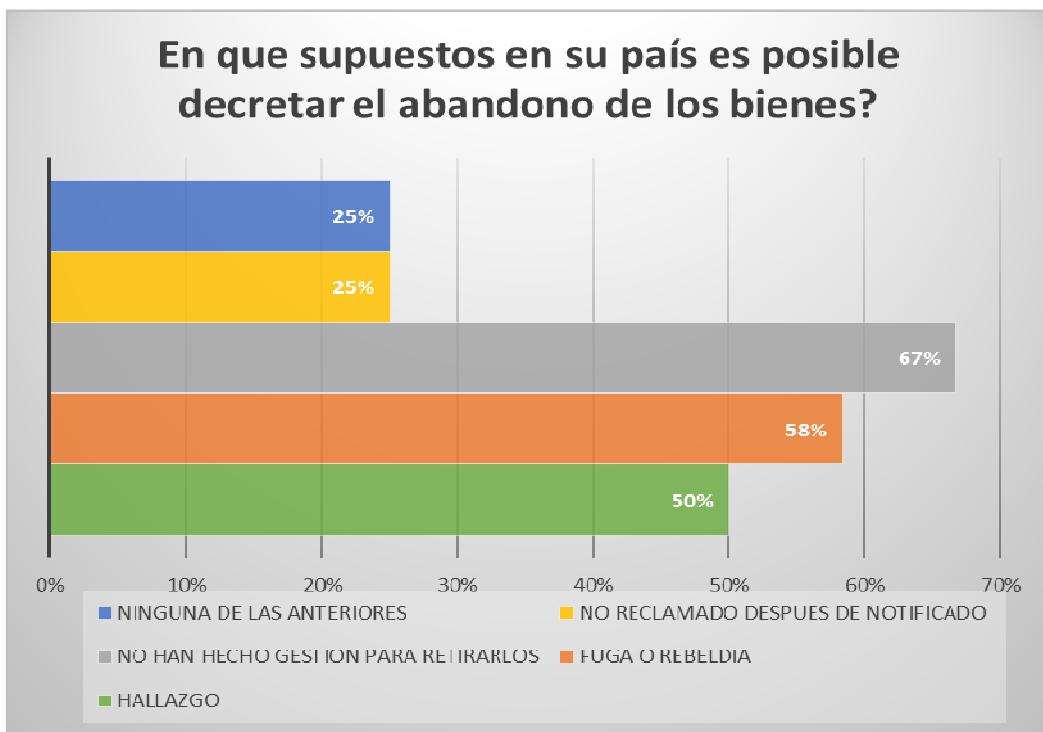
Além disso, o documento de Boas Práticas sobre Administração de Bens Apreendidos e Confiscados e o Guia Normativo para a Criação e Desenvolvimento de Órgãos de Administração de Bens impulsam os países a criar e desenvolver a figura do abandono sobre bens apreendidos no processo penal e/ou de extinção de domínio de ativos de origem ou destinação ilícita.

Em consequência, esta figura do abandono constitui uma ferramenta fundamental e indispensável, uma vez que proporciona ferramentas legais que permitem a apreensão dos ativos sem que seja necessário esperar até a finalização do processo penal ou de extinção do domínio.

²¹ Documento de Resultados do Diagnóstico Situacional relacionado à investigação patrimonial, administração e destino de bens apreendidos e confiscados. Páginas 82-84



De acordo com o estudo mencionado anteriormente²², a figura do abandono é aplicável majoritariamente nos países pesquisados²³, nos seguintes casos: quando se ordena a devolução de certos bens e o afetado não se apresenta para retirá-los; quando o afetado se encontra em fuga ou é declarada a revelia; bem como quando nenhuma pessoa se apresenta para reclamá-los.



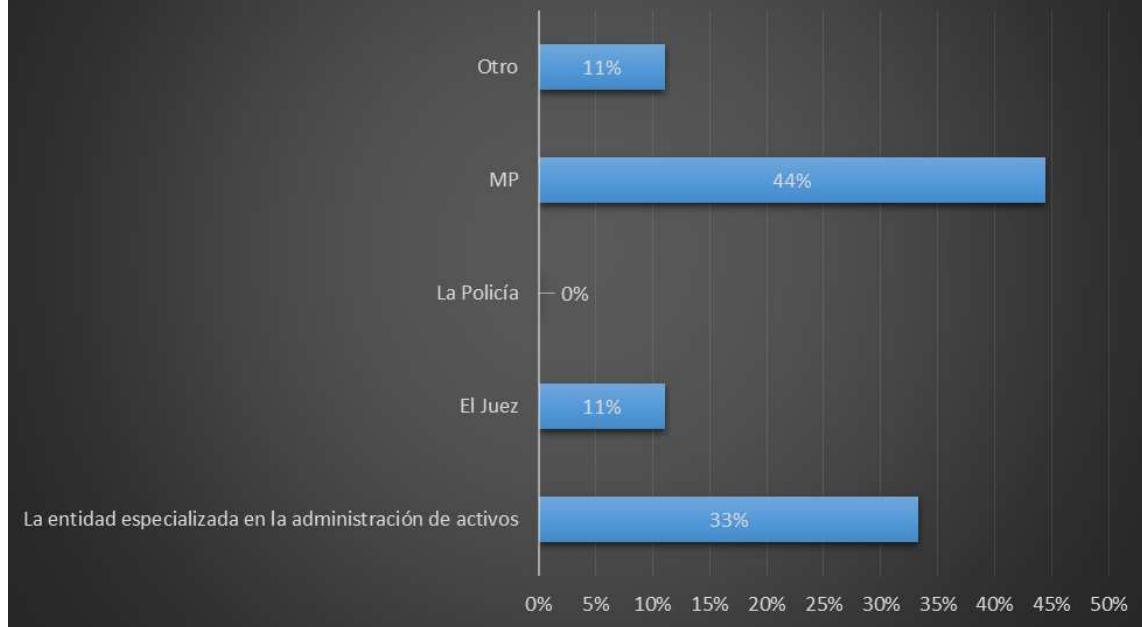
É importante mencionar que, segundo a informação coletada no estudo, a autoridade competente que administra e tramita o procedimento de início da declaração de abandono é principalmente o Ministério Público, seguida da entidade especializada na administração dos bens.

²² “Análise de aplicabilidade e efetividade de instrumentos jurídicos modernos para alienação de ativos apreendidos e confiscados”, XLI Reunião do Grupo de Expertos para o Controle da Lavagem de Ativos GELAVEX, Lima, Peru, 1 e 2 de outubro de 2015.”

²³ Bolivia, Brasil, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Uruguay



La autoridad competente que gestiona o tramita el inicio de la declaratoria de abandono es:



Em razão do exposto anteriormente, cremos conveniente que para melhorar o atual sistema no Brasil, será necessária a adoção da figura do abandono no ordenamento jurídico penal, seja através da criação e desenvolvimento de órgão especializado na administração dos bens, seja através da incorporação de dita figura no processo penal atual através de uma reforma legislativa.

A aplicação da figura do abandono teria como finalidade:

- Evitar a deterioração e a diminuição do valor dos ativos;
- Evitar a administração ou custódia indefinida;
- Aumentar a efetividade do sistema de administração de ativos.
- Permitir a disposição e destinação dos bens apreendidos abandonados.

XV. Administração de produtos financeiros.

No Brasil somente o Juiz pode autorizar a abertura de contas bancárias para realizar os depósitos de dinheiro apreendido, a pedido do promotor ou da autoridade policial. Nem o



mencionado grupo de trabalho interinstitucional INSS/PG/50 nem a SENAD/FUNAD podem abrir contas de maneira autônoma e sem autorização judicial.

Existe, portanto, uma multiplicidade de contas, já que para cada processo judicial – tanto no âmbito penal como no civil- abre-se uma conta separada, fato que, por sua vez, não permite centralizar o dinheiro apreendido, pois este está disperso em diferentes contas em todo o país.

A administração do dinheiro apreendido no Brasil não está sob a responsabilidade de uma só entidade administradora que centralize todos os ativos procedentes da atividade criminosa e que utilize uma conta única para administrar o dinheiro apreendido e os montantes obtidos como produto da venda antecipada de bens apreendidos.

Há uma multiplicidade de contas de dinheiro apreendido, pois para cada processo se abre uma conta separada. Além disso, essas contas podem ser abertas em instituições financeiras distintas dependendo das circunstâncias e jurisdição do caso concreto. Esta situação dificulta enormemente a implementação de mecanismos de controle interno e a gestão transparente desse dinheiro. No entanto, quando se trata da jurisdição sobre delitos federais, os depósitos de dinheiro apreendido têm que ser realizados na Caixa Econômica Federal (banco público federal) – artigo 3º da Lei 12.099/2009 – e posteriormente são transferidos para a “Conta Única do Tesouro Público Nacional”. Nesses casos, a administração do dinheiro apreendido é mais transparente: a lei determina, expressamente, que os juros gerados estão sujeitos ao depósito judicial – veja §§ 2º e 3º do artigo 3º da Lei 12.099/2009 e 4º do artigo 39 da Lei nº 9.250/1995.²⁴

Ademais do assinalado nos parágrafos anteriores, a multiplicidade de contas bancárias e o sistema atual de administração de produtos financeiros no Brasil não permite a geração de juros e/ou a obtenção de rendimentos financeiros para apoiar o programa de manutenção, administração e preservação dos ativos apreendidos e confiscados, tal como recomendam alguns estudos realizados por órgãos internacionais especializados na matéria.

O adequado desenvolvimento de um sistema de administração de produtos financeiros constitui na atualidade uma das formas de contribuir para que o órgão especializado na administração de ativos apreendidos e confiscados consiga alcançar a autosuficiência dos processos de gestão de ativos.

Nesse sentido, alguns países como Costa Rica, Honduras, Guatemala e El Salvador, contam com a possibilidade de realizar investimentos (geralmente em certificados à

²⁴ Documento de Resultados do Diagnóstico Situacional relacionado à investigação patrimonial, administração e destino de bens apreendidos e confiscados. Páginas 50-52



prazo) no sistema financeiro nacional com a massa de dinheiro apreendido, para que uma parte dos juros sejam destinados ao fundo especial para os gastos de manutenção e operação da agência e outros retidos em favor do afetado em caso de ordenar-se sua devolução.

No Brasil, o Poder Judiciário poderia abrir contas bancárias no sistema financeiro nacional em moeda local ou estrangeira para que as autoridades competentes depositem o dinheiro apreendido, administrem e distribuam os montantes confiscados por sentença conforme à legislação, seja através da criação de um órgão especializado na administração de bens, ou por meio da modificação do sistema atual. Tal fato poderia ajudar a centralizar todas as apreensões de dinheiro em efetivo em uma só conta bancária, permitindo estabelecer com clareza e precisão os montantes apreendidos em nível nacional para efeitos de controle.

Ademais, permitiria a administração transparente do dinheiro apreendido e o estabelecimento de mecanismos de controle e prestação de contas. Assim, neste último caso, advertimos a impossibilidade de se realizar investimentos com a massa do dinheiro apreendido que permita gerar depósitos adicionais para serem destinados em caso de se ordenar o confisco do dinheiro. Tal possibilidade constituiria uma fonte importante de financiamento para apoiar economicamente o programa de administração de bens.

XVI. Administração de empresas apreendidas

Embora a situação brasileira seja crítica no que diz respeito ao planejamento estratégico para adotar medidas cautelares como a imobilização, a venda antecipada ou outros arranjos sobre os bens vinculados a atividades criminosas com o fim de evitar gastos desnecessários na administração desses ativos, cabe recordar que em 2011 o Conselho Nacional de Justiça publicou um valioso guia para os Juízes em escala nacional com o título “Manual de Bens Apreendidos”.

A ideia era conscientizar os Juízes sobre a importância de administrar os ativos adequadamente e de adotar medidas cautelares para evitar uma considerável perda de valor ou a deterioração dos mesmos. Por exemplo, a mencionada Recomendação nº 30 de 10 de fevereiro de 2010 dispõe sobre a figura da venda antecipada.

No entanto, o diagnóstico apresentado na página 33 do Manual identifica grandes deficiências em matéria de planejamento estratégico para uma eficaz administração dos



bens e uma boa gestão da informação inserida na base de dados chamada “Sistema Nacional de Bens Apreendidos”.²⁵

É muito importante estabelecer protocolos e/ou diretrizes para que a entidade ou órgão encarregado da administração dos ativos no Poder Judiciário estabeleça os procedimentos adequados para a recepção, administração ou liquidação de empresas apreendidas em funcionamento.

O dito acima permite estabelecer com clareza a forma de abordar o recebimento e administração de ativos complexos e estabelecer mecanismos de controle e prestação de contas sobre a administração destes ativos.

Assim, através da criação de um orgão especializado, teríamos:

- a) Maior capacidade para administrar ativos complexos.
- b) Especialização institucional para a administração de bens complexos.
- c) Especialização normativa e regulatória.
- d) A possibilidade de se alcançar a autosuficiência do sistema.
- e) A possibilidade da contratação de terceiros especializados que colaborem com a administração complexa de ativos.
- f) Criação de uma unidade especializada de administração empresarial e ativos complexos.

É relevante, também, solicitar as informações relacionadas à investigação para identificar as razões e os motivos pelos quais se chegou à determinação de impor a medida cautelar contra a empresa em funcionamento. Com isso pretende-se determinar a possibilidade de que a empresa continue com a sua atividade econômica com o fim de promover o trabalho e os direitos trabalhistas dos empregados, fomentar a economia, assim como proteger os interesses econômicos tanto do afetado como do Estado.

Uma análise qualitativa pode ajudar a identificar, num primeiro plano, se se trata de uma empresa de fachada utilizada para a logística criminal ou uma empresa operativa com atividades comerciais em funcionamento que está servindo para lavagem de ativos, que junto com outras recomendações poderá determinar se é viável que a empresa continue com as suas operações normais ou se, pelo contrário, trata-se de uma “empresa de papel” sem operações comerciais em funcionamento. Portanto, deve-se:

²⁵ Documento de Resultados do Diagnóstico Situacional relacionado à investigação patrimonial, administração e destino de bens apreendidos e confiscados. Páginas 24-28



-
- a) Identificar física e juridicamente a ocupação comercial que será confiscada e entregar para administração ao órgão especializado na administração dos ativos.
 - b) Identificar a razão social, ato de constituição ou outro documento hábil do Registro Público de Empresas da empresa devidamente constituída, assim como os seus sócios, diretores e representantes legais, em cujo caso deve existir medida cautelar de embargo ou anotação no registro mercantil correspondente, a fim de suspender o poder dispositivo que têm os titulares de direitos sobre a pessoa jurídica.
 - c) Identificar o imóvel onde a empresa opera, estabelecer se é próprio ou arrendado. No primeiro caso, a medida cautelar que corresponda deverá ser solicitada e registrada no registro de bens de imóveis.
 - d) Identificar e preservar a vigência de todos os aspectos de cumprimento de requisitos de operação da empresa, licenças sanitárias, pesqueiras, ambientais, mercantis, de atividades exploratórias de mineração e de concessões públicas em geral do Estado para o exercício de certas atividades comerciais ou industriais.
 - e) Identificar a partir da investigação os números de conta da empresa no sistema financeiro nacional e, se possível, outros produtos financeiros como certificados de investimento, cofres de segurança bancários ou outros, com vistas a solicitar as medidas cautelares pertinentes sobre eles, para que passem a estar também sob a administração do órgão especializado na administração de ativos confiscados e para não afetar o funcionamento normal e manter a unidade econômica da empresa.
 - f) Identificar sucursais, agências e, em general, a sede física e, o mais importante para uma futura administração, o lugar e quem poderá conservar os documentos e registros contábeis e administrativos.

No momento da intervenção da empresa é sumamente importante assegurar e obter alguns documentos que são necessários para o seu funcionamento e que talvez seja a única oportunidade que se tenha para identificá-los e recopilá-los para a própria investigação e para o órgão encarregado da recepção e administração da empresa confiscada.

Deve-se considerar a possibilidade de que a documentação não se encontre no lugar ou que a mesma tenha sido destruída ou subtraída. Nesse caso, dever-se-á estabelecer as ações que serão tomadas.

Alguns dos documentos cuja obtenção é necessária:



-
- a) **Aspectos comerciais ou do negócio:** relacionados à identificação da atividade comercial ou industrial a que se dedica a empresa, sua estratégia de negócios, clientes, fornecedores, seu modo de operação, etc.
 - b) **Aspectos organizacionais:** relacionados à estrutura organizacional da empresa, recursos humanos, processos e meios produtivos, assim como ativos em geral.
 - c) **Aspectos financeiros:** relacionados à situação econômico-patrimonial da empresa, situação dos registros e documentos contábeis, fluxo de caixa, saldos em contas e investimentos, empréstimos, hipotecas, fianças, ativos e passivos em geral.
 - d) **Aspectos fiscais ou tributários:** Declarações de pagamento de renda e faturamento e outras informações prestadas ao Ministério da Fazenda ou à entidade arrecadadora fiscal, o que pode fornecer dados importantes dos rendimentos financeiros informados para o pagamento de tributos da empresa.
 - e) **Aspectos legais ou jurídicos:** avaliação de aspectos de cumprimento de requisitos de operação da empresa, licenças sanitárias, pesqueiras, ambientais, mercantis, de atividades exploratórias de mineração, concessões públicas em geral para o exercício de certas atividades.

Uma vez que o órgão encarregado da entidade especializada na administração dos ativos confiscados receba uma empresa em funcionamento, deve realizar a análise de todos os aspectos mencionados anteriormente, com vistas a estabelecer a viabilidade em continuar com suas operações.

Se dentro dessa análise não foi possível identificar uma estrutura organizativa, uma lista dos recursos humanos, planilhas de salários, registros contábeis, fluxo de caixa, fornecedores, declarações fiscais que não concordam com a documentação suporte da empresa ou a inexistência de cumprimento de requisitos legais para a exploração de alguma atividade comercial ou industrial, tudo isso pode servir como indicador de que se trata de uma empresa de fachada e que, portanto, não tem a capacidade de operar.

Se, pelo contrário, pode ser identificado total ou parcialmente algum dos aspectos assinalados, deve-se analisar e avaliar a viabilidade de que a empresa continue com as suas operações normais.



A experiência no confisco destas empresas mostra que, em geral, a informação contábil ou financeira é parcial ou inexistente. Por tanto, o órgão especializado na administração dos bens deve reconstruir, na medida de suas possibilidades, essa condição financeira para ter uma ideia dos custos de operação e identificar os rendimentos financeiros da empresa; possivelmente isto somente possa ser identificado nos primeiros meses de operação depois de seu confisco.

Se da análise e avaliação inicial, ou durante o transcurso do tempo de operação da empresa se identifica que os custos de operação são muito altos ou que definitivamente não é possível continuar com as suas operações comerciais ou industriais porque não é autossustentável, deve-se tomar a decisão de fechar o estabelecimento comercial considerando-se a quantidade de dinheiro em contas bancárias para o pagamento dos credores e provedores pendentes e a liquidação dos encargos laborais dos empregados.

Por outro lado, o órgão especializado na administração dos bens apreendidos e confiscados deve buscar a autossustentabilidade da empresa através da análise dos fatores anteriormente descritos, identificando os custos de operação e os rendimentos financeiros.

Se o estudo anterior informa que a empresa não pode continuar operando, deve-se proceder ao fechamento das operações da empresa e considerar o montante financeiro em contas para proceder à liquidação dos trabalhadores de acordo com as normas do direito laboral. Algumas vezes isso não é identificável de maneira imediata, mas somente alguns meses depois de sua intervenção, de forma que é necessário fazer previsões para isso.

Haverá ocasiões nas quais as empresas que sofreram intervenção precisarão de injeção de capital para continuar ou normalizar as suas atividades comerciais e industriais. Essa injeção de capital poderia provir de um fundo que deverá ser criado para a manutenção dos bens confiscados, o qual é alimentado por uma porcentagem das distribuições das sentenças de confisco.

Em algumas ocasiões poder-se-á utilizar o fundo especial para a manutenção dos bens confiscados. No caso das empresas, existe um conceito de “*fundo reintegrável*”, ou seja, se da análise da empresa se determina a viabilidade em continuar com sua atividade normal e seus rendimentos financeiros são favoráveis, o órgão especializado pode injetar, do fundo especial, o capital necessário através de “*um empréstimo ponte*” para levantar a empresa, com o fim de que continue ou melhore as suas atividades, o qual deve ser reintegrado ao fundo, calculando o tempo e a quantidade mensal de acordo com os seus rendimentos financeiros.



Este conceito tem como finalidade preservar a empresa para garantir as fontes de trabalho e fomentar a economia nacional, levando em conta, em todo caso, que ao se decretar favorável o confisco ou a extinção do domínio, se gerarão maiores resultados econômicos com a alienação de uma empresa em funcionamento.

Quanto ao gerente geral e/ou o administrador, deve ser substituído imediatamente após a intervenção da empresa por alguém contratado pela entidade especializada na administração de ativos, considerando-se a especialidade do setor da companhia, com o propósito de ter o controle financeiro e de supervisão da empresa.

O salário desse novo gerente ou administrador será debitado dos mesmos rendimentos financeiros da empresa e por um valor não maior do que vinha recebendo o gerente ou administrador substituído, pois a sua relação laboral é com a empresa e não com o órgão especializado na administração de bens apreendidos e confiscados.

Poderão ser levados em conta incentivos econômicos vinculados diretamente à produção, quantidade de vendas ou rendimentos financeiros das empresas.

Por outro lado, é importante levar em consideração alguns aspectos de controle de uma empresa apreendida, tais como:

- a) **Controle financeiro e supervisão da empresa.** Tomar o controle financeiro e a supervisão geral é um dos fatores mais importantes na administração de empresas confiscadas, o que se faz, em primeiro lugar, através da intervenção do gerente ou administrador que o órgão interventor decidiu colocar.

Estes profissionais devem enviar os registros contábeis com a documentação de suporte para que sejam auditados e supervisionados pela entidade especializada na administração de ativos. Ademais, devem-se estabelecer controles em relação ao manejo do dinheiro em espécie, depósitos, cheques, pagamentos, entrada de mercadoria, venda de produtos, etc.

Ao tomar o controle financeiro da empresa, devem-se substituir as firmas autorizadas das contas bancárias pelas do diretor ou encarregado da entidade especializada na administração de ativos confiscados. Em muitos casos será preciso solicitar à autoridade competente o descongelamento das contas bancárias para sua administração.



-
- b) **Identificar os pontos de risco da empresa e melhorar o controle.** Um fator importante para evitar o roubo ou a fraude nas empresas confiscadas é a identificação de pontos de risco através de um estudo analítico completo para estabelecer indicadores de risco e sinais de alerta que permitam a detecção a tempo de roubos ou fraudes na empresa.
 - c) **Estabelecer indicadores de gestão ou outros.** Por outro lado, é importante identificar e/ou definir uma série de indicadores na empresa confiscada, que nos permita medir e controlar o cumprimento de metas e avaliar a gestão, para tomar as ações corretivas a tempo, se realmente a nossa intenção é administrar de forma eficaz e eficiente.

Em todo caso, o estabelecimento e desenvolvimento de indicadores de gestão para o controle das operações, confecção de orçamentos orientadores, manejo e orçamento de caixa, auditorias financeiras, alertas para a prevenção da fraude, etc, serão necessários para projetar as necessidades de fundos e gerar uma eficiente administração da empresa confiscada sob administração do órgão especializado na matéria.

XVII. Dos depositários, administradores, interventores e terceiros especializados

A inexistência de preceito legal que autorize expressamente a contratação de terceiros especializados, a falta de orçamento específico para este tipo de contratação e a percepção equivocada de alguns sobre a eventual aplicação da Lei de Licitações Públicas (Lei 8.666/93) nestes casos representam importantes desafios a superar quanto a uma gestão eficaz dos bens apreendidos no Brasil. De igual maneira, observam-se grandes deficiências quanto à prevalência da nomeação de depositários, interventores ou administradores judiciais como regra geral, em vez de contar com uma entidade pública centralizada e especializada na administração de bens de suposta procedência ilícita. Além disso, não existe uma regulamentação dos procedimentos de prestação de contas do depositário ou administrador judicial ao Juiz criminal, de forma que se aplicaria, por analogia, o artigo 919 do Código de Processo Civil^{26,27}.

²⁶ “As contas do invendariante, do tutor, do curador, do depositário e de outro qualquer administrador serão prestadas em apenso aos autos do processo em que tiver sido nomeado. Sendo condenado a pagar e não o fazendo no prazo legal, o Juiz poderá destituí-lo, sequestrar os bens sob sua guarda e glosar o prêmio ou gratificação a que teria direito”.

²⁷ Documento de Resultados do Diagnóstico Situacional relacionado à investigação patrimonial, administração e destino de bens apreendidos e confiscados. Páginas 44-45.



Neste sentido é importante mencionar que a experiência acumulada pelos diferentes organismos especializados existentes no hemisfério, bem como os estudos realizados por órgãos internacionais especializados na matéria, assinalam que as figuras do depósito judicial ou do interventor contempladas e regulados nos distintos Códigos Civis, são consideradas superadas pela figura do “terceiro especializado”, o qual tem uma conotação mais especializada na administração responsável e eficiente dos bens apreendidos e confiscados, regulada através de normas aplicáveis ao processo penal ou de extinção de domínio.

Uma característica especial desta forma de contratação é que não se encontra regulada pelas formas normais de contratação administrativa pública aplicáveis às instituições do Estado, já que os bens apreendidos não constituem ativos públicos e o pagamento dos terceiros especializados se realiza através da própria produtividade dos bens, que não se originam do orçamento institucional. Contudo, devem ser estabelecidas de forma clara e precisa o procedimento de contratação, baseado nos princípios públicos da livre concorrência, transparência e publicidade, através de um processo substitutivo de contratação para este tipo especial de ativos.

Neste sentido, facultar ao órgão encarregado da administração dos bens a realização das gestões de administração diretamente ou através de depositários, interventores ou a contratação de terceiros especializados, apresentaria as seguintes vantagens:

- a) Permite a gestão eficiente sobre os bens incautados, especialmente aqueles de administração complexa.
- b) A terceirização dos serviços permite converter-se em um organismo supervisor e de controle e menos operacional.
- c) Permite a automanutenção dos bens através da sua própria produtividade e evita o uso de recursos públicos para estes efeitos.
- d) Permite o estabelecimento de processos claros e transparentes para a nomeação de depositários, interventores e administradores.
- e) Permite estabelecer as obrigações e direitos dos depositários, interventores e terceiros especializados.

Se, ao contrário, a administração e supervisão recaírem em algum dos organismos existentes como FUNAD, FUPEN ou ao Poder Judicial, deverão ser estabelecidos critérios uniformes através de regulamentos, diretrizes ou instruções de acatamento obrigatório que permitam melhorar o sistema atual para o registro, seleção e supervisão dos depositários, interventores, administradores e a contratação de terceiros especializados.



Contudo, advertimos que estes deverão ser submetidos a formas normais de contratação administrativa, por não estarem dispostos na excepcionalidade de uma norma especial criada para tais efeitos. Isto se traduz numa diminuição importante da efetividade na aplicação da medida por problemas associados à dotação institucional e, alguns casos, relaciona-se à incapacidade de celebrar atos e contratos sobre bens apreendidos, o que poderia traduzir-se finalmente em problemas associados à administração ou perda do valor do bem.

XVIII. Destinação de bens confiscados

As decisões com relação à disposição dos bens ou dinheiro confiscado deveriam ser tomadas de forma mais transparente e sob supervisão adequada por parte de uma só entidade administradora de bens que ainda não existe no país. Tanto o registro contábil da transferência ou distribuição de dinheiro público como o controle da execução orçamentária dos convênios ou contratos de repasse são feitos através dos sistemas informatizados que garantem eficiência e confiabilidade (o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e o Sistema de Convênios e de Contratos de Repasse (SICONV) do Governo Federal), mas não há mecanismos de controle para evitar a formação de reservas com os recursos do FUNPEN e FUNAD sem que o grande volume de ativos acumulados se destine em conformidade com o previsto na lei.²⁸

Cada país deve estabelecer, conforme seu interesse, o destino final dos recursos obtidos na venda ou alienação dos bens e dinheiro confiscados. É importante, contudo, assinalar que alguns estudos e documentos de organismos internacionais como o de “*Sistemas de Administração de Bens da América Latina e Guia para a Administração de Bens Apreendidos e Confiscados do Crime Organizado*”²⁹ orientam os Estados a que ditos recursos sejam utilizados:

- a) Parcialmente, para apoiar e sustentar o programa de administração de bens;
- b) Para indenizar as vítimas do delito que deu lugar ao confisco dos bens em particular;
- c) Destinados, de acordo com o ordenamento jurídico interno, para o fortalecimento das instituições cujo fim seja: a prevenção do delito ou do consumo, a repressão

²⁸ Documento de Resultados do Diagnóstico Situacional relacionado à investigação patrimonial, administração e destino de bens apreendidos e confiscados. Páginas 122-129.

29 Projeto BIDAL, edição 2011, página 135.



às drogas, ao crime organizado, ao combate à lavagem de ativos, ao financiamento do terrorismo, e – quando sua legislação assim o permita – um percentual para o financiamento de projetos dos organismos internacionais nestas matérias;

- d) Repartidos com outros Estados no caso de operações conjuntas, de acordo com os princípios que regem a cooperação internacional ou através de acordos bilaterais ou multilaterais.

As decisões relativas à disposição dos bens ou dinheiro confiscados deveriam ser tomadas de forma transparente, mediante supervisão adequada e prestação de contas.

Por outro lado, a “Lei Modelo sobre Extinção de Domínio” do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e o Delito (UNODC)³⁰, prevê:

“Artigo 42. Destino dos bens. os bens declarados em extinção de domínio poderão ser destinados a:

- a. Financiar programas de atenção e reparação às vítimas de atividades ilícitas.
- b. Financiar programas de prevenção de atividades ilícitas.
- c. Apoiar o fortalecimento das instituições encarregadas do combate ao crime organizado, em particular as dependências especializadas que participam do processo de extinção de domínio.
- d. Intervir no sistema de administração de bens.
- e. Financiar os gastos processuais que requeiram os processos de extinção de domínio.
- f. Repartir com outros Estados que tenham cooperado para a extinção de domínio. Em todos os casos, a decisão sobre a destinação dos bens será adotada por um órgão colegiado de autoridade superior.

O artigo 11 do “Regulamento Modelo sobre delitos de lavagem de ativos relacionados ao tráfico ilícito de drogas e outros delitos graves”, prescreve:

- a. Retê-los para uso oficial ou transferi-los a qualquer entidade pública que tenha participado direta ou indiretamente na apreensão ou embargo preventivo, ou confisco dos mesmos;
- b. Vendê-los e transferir o produto dessa alienação a qualquer entidade pública que tenha participado direta ou indiretamente em sua apreensão, ou embargo preventivo, ou confisco. Poderá também depositá-los no Fundo Especial previsto

³⁰ Programa de Asistencia Legal para América Latina y el Caribe LAPLAC, 2011, página 13.



no Programa de Ação do Rio de Janeiro ou em outros, para uso das autoridades competentes na luta contra o tráfico ilícito, na fiscalização, na prevenção do uso indevido de drogas, no tratamento, reabilitação ou reinserção social dos afetados pelo consumo.

- c. Transferir os bens, produtos, ou instrumentos, ou o produto de sua venda, a qualquer entidade privada dedicada à prevenção do uso indevido de drogas, ao tratamento, à reabilitação ou à reinserção social dos afetados pelo seu consumo;*
- d. Facilitar que os bens confiscados ou o produto de sua venda se dividam, de acordo com a participação, entre os países que facilitem ou participem dos processos de investigação e julgamento que conduzam à aplicação de ditas medidas;*
- e. Transferir o objeto do confisco ou o produto de sua venda a organismos intergovernamentais especializados na luta contra o tráfico ilícito, na fiscalização, na prevenção do uso indevido de drogas, no tratamento, na reabilitação ou na reinserção social dos afetados pelo consumo ou;*
- f. Promover e facilitar a criação de um fundo nacional que administre os bens confiscados e autorizar sua utilização ou destinação para apoiar os programas de promoção de justiça, treinamento e de luta contra o tráfico ilícito de drogas, tanto de prevenção e repressão do delito, como programas sociais relacionados com educação, saúde e outros propósitos determinados por cada governo.”*

Neste mesmo sentido, os instrumentos internacionais como a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas e a Convenção das Nações Unidas contra o Crime organizado transnacional³¹, assinalam e abordam o tema da destinação e o tema da destinação dos recursos confiscados.

³¹ **Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas**, Artigo 5. a)
“A parte que tenha confiscado o produto dos bens conforme os parágrafos 1 a 4 do presente artigo disporá

b) Ao atuar a solicitação de outra parte, com amparo no previsto no presente artigo, a Parte poderá prestar particular atenção à possibilidade de concertar acordos a fim de:

- i) aportar a totalidade ou uma parte considerável do valor de dito produto e de ditos bens, ou dos fundos derivados da venda de dito produto ou de ditos bens, a organismos intergovernamentais especializados na luta contra o tráfico ilícito e o uso indevido de entorpecentes e substâncias psicotrópicas;
- ii) repartir com outras Partes, conforme um critério preestabelecido ou definido para cada caso, dito produto ou ditos bens, ou os fundos derivados da venda de dito produto ou de ditos bens, com amparo no previsto pelo seu direito interno, seus procedimentos administrativos ou os acordos bilaterais ou multilaterais que tenham celebrado para este fim.”

Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, Artigo 14.3. Ao receber uma solicitação apresentada por outro Estado Parte com base nos artigos 12 e 13 da presente Convenção, os Estados Parte poderão considerar em particular a possibilidade de celebrar acordos ou arranjos no sentido de:



Em razão do exposto, consideramos que no Brasil, o destino dos recursos confiscados poderiam ser destinados a:

- a) Uma parte ao Ministério Público para apoiar o fortalecimento das dependências internas que participam no processo de confisco especial autônomo.
- b) Uma parte ao Poder Judiciário para financiar programas vinculados ao apoio ao Sistema de Justiça Penal.
- c) Uma parte à Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD) do Ministério da Justiça.
- d) Uma parte ao Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça.
- e) Uma parte para cobrir os gastos de operação, manutenção e preservação dos bens apreendidos e gastos de operação da entidade especializada na administração de bens apreendidos e confiscados.

Entretanto, antes da dita distribuição deverão ser levadas em consideração os casos de existência da reparação dos bens, assim como a restituição às vítimas quando os ativos provenham de atividades relacionadas com o sequestro, extorsão e corrupção, entre outras.

A criação de um fundo especial destinado a cobrir os gastos de administração dos bens apreendidos e confiscados, assim como as operações da entidade especializada na administração dos ativos, alimentado através de uma parte dos recursos confiscados, constitui uma forma de colaborar para o que sistema de confisco do país chegue a ser autosuficiente.

XIX. Assistência e Cooperação Internacional

No Brasil, a identificação oportuna e a administração dos ativos situados no estrangeiro começou a ser considerado um tema relevante a partir da década de 90, quando explodiu

"a) Aportar o valor de dito produto do delito ou de ditos bens, ou os fundos derivados da venda do dito produto ou de ditos bens ou uma parte destes fundos, na conta designada em conformidade com o disposto no apartado c) do parágrafo 2 do artigo 30 da presente Convenção e a organismos intergovernamentais especializados na luta contra o crime organizado; b) Repartir com outros Estados Parte, sobre a base de um critério geral ou definido para cada caso, esse produto do delito ou esse bens, ou os fundos derivados da venda desse produto ou desses bens, em conformidade com seu direito interno ou seus procedimentos administrativos."



o caso de peculato e fraude no sistema previdenciário, envolvendo enormes quantias de dinheiro público (montante superior a 16 milhões de dólares), popularmente conhecido como caso Jorgina de Freitas. Além disso, cabe ressaltar a importância da cooperação internacional para a repatriação de ativos brasileiros no estrangeiro nos casos BANESTADO, Nicolau dos Santos Neto (TRT-SP) e outros.

Embora o país esteja associado a mecanismos formais ou redes informais de cooperação internacional, observam-se deficiências na coordenação e cooperação interna entre o Poder Judiciário (Conselho Nacional de Justiça), o Ministério Público Federal e a Autoridade Central brasileira no desenvolvimento de políticas e atividades conjuntas para fortalecer a cooperação internacional (ativa e passiva).³²

A cooperação internacional pode ser necessária para a identificação e administração dos ativos localizados no estrangeiro. O planejamento prévio à apreensão e à coordenação através de mecanismos formais ou redes informais pode ser especialmente importante para garantir a identificação oportuna e a administração dos ativos situados no estrangeiro.

Na administração dos bens apreendidos, a solicitação de um governo estrangeiro deveria tramitar de acordo com os princípios que regem a cooperação internacional ou através de acordos bilaterais ou multilaterais. Tais acordos deverão conter disposições relativas aos gastos da administração e à forma de repartir bens, neste sentido deverá designar a autoridade central para esta matéria.

XX. Ações cíveis como mecanismos eficazes no combate à corrupção e para defesa da probidade administrativa

No caso brasileiro, o combate à corrupção e a defesa da probidade administrativa é também empreendido, e com bastante sucesso, por intermédio de ações cíveis, manejadas essencialmente pelas Advocacias Públicas em nível federal e estadual, e não apenas por meio de ações penais movidas pelo Ministério Público.

Nessas situações, há repercussão da infração penal também na esfera da responsabilidade civil, ou, ainda, há situações em que a responsabilização cível independe da penal, como é o caso da punição pela prática de atos de improbidade administrativa.

³² Documento de Resultados do Diagnóstico Situacional relacionado à investigação patrimonial, administração e destino de bens apreendidos e confiscados. Páginas 131-133



São exemplos concretos dessas medidas cíveis que visam combater a corrupção as ações de improbidade administrativa, as execuções de decisões dos Tribunais de Contas, as ações cíveis para recuperação de ativos, as execuções cíveis de sentenças penais e as ações civis *ex delicto*, que resultam na apreensão e na imobilização de um grande volume de bens que objetivam ressarcir o Erário de valores ilicitamente desviados ou punir financeiramente os condenados pela prática de atos ilícitos contra a Administração.

Em tais casos, os bens apreendidos ou imobilizados por meio de ações cíveis como as citadas devem também ser destinados à gestão da entidade especializada, ao se considerar que atualmente são administrados pelo Poder Judiciário e compartilham das mesmas dificuldades verificadas na gestão de bens confiscados por ações penais.

Importante destacar que, nesses casos, a arrecadação decorrente da alienação de bens de origem ilícita apreendidos deve ser destinada aos entes públicos lesados (vítimas) pelos atos ilícitos, nos termos do que dispuser a respectiva decisão do Poder Judiciário.



GUIA DE REDACCION

CAPÍTULO I

Disposição geral

1) Âmbito de aplicação. Este documento é um modelo e não pretende ter caráter obrigatório, mas almeja identificar a estrutura e os poderes ideais de uma entidade gestora no Brasil que pudesse trabalhar de forma eficiente e orientar ou melhorar o desenvolvimento e a implementação de estruturas para promover a gestão transparente e responsável dos recursos, com base no sucesso de alguns países latinoamericanos na administração dos bens apreendidos e confiscados.

É importante notar que o documento contém disposições legais e regulamentares, a fim de dar uma ideia geral da capacidade da instituição.

2) Definições. Para efeitos do disposto no presente documento entende-se:

ADMINISTRAÇÃO: Técnica de planejamento, organização, direção e controle dos bens com o fim de obter o máximo benefício econômico e/ou financeiro destes.

ADMINISTRADOR: Pessoa responsável pela supervisão, seguimento e controle de bens, empresas ou negócios entregues para sua correta e eficiente administração.

BENS ABANDONADOS: Todos aqueles que, depois de transcorrido o prazo estabelecido nas leis desde apreensão, não tenham sido reclamados; ou que não tenha sido possível estabelecer a identidade do titular do bem, autor ou partícipe do fato ou que estes os tenham abandonado; assim como aqueles que, logo que finalizado ou concluído o processo judicial correspondente, não tenham sido retirados.

BENS DE INTERESSE ECONÔMICO: São todos aqueles de valor pecuniário suscetíveis de administração e que sejam geradores de benefícios econômicos ou de utilidade.

BENS CONFISCADOS: São todos aqueles sobre os quais uma autoridade, Juiz ou tribunal competente tenha declarado a privação do direito de propriedade ou, no caso de posse e qualquer outro direito real ou pessoal, com caráter definitivo a favor do Estado.

BENS APREENDIDOS: São todos aqueles que estão sujeitos a medidas cautelares, preventivas ou de garantia ditadas por um Juiz competente, Advogado Público ou



Ministério Público, que impliquem a proibição de transferir, converter, alienar ou transportar ditos bens.

BENS PERECÍVEIS: São todos aqueles que podem deixar de ser úteis em um curto prazo de tempo, seja pela sua própria natureza, pelas condições e necessidades de conservação que requerem ou por razões de mercado.

BENS: São os ativos de qualquer tipo, corporais e/ou não corporais, móveis e/ou imóveis, tangíveis e/ou intangíveis, títulos, valores e documentos ou instrumentos legais que garantam a propriedade ou outros direitos sobre ativos que tenham sido confiscados por efeito da aplicação da lei correspondente.

DEPOSITÁRIO: Pessoa designada pela autoridade competente, à qual se obriga a tutelar, custodiar e conservar os bens entregues e a restituí-los quando lhe seja solicitado, cumprindo com as responsabilidades estipuladas no Código Civil e no Código Processual Civil e demais leis aplicáveis.

ENTIDADE ESPECIALIZADA NA ADMINISTRAÇÃO DOS BENS: Órgão diretor e especializado na administração dos bens apreendidos e confiscados no Brasil.

EVIDÊNCIA: Todo elemento gerador de uma ação criminal ou cível ou indicativa desta, capaz de individualizar o autor do fato assim como as circunstâncias do mesmo.

INSTRUMENTOS: São as coisas ou objetos e/ou meios utilizados, ou destinados a serem usados de qualquer maneira, total ou parcialmente, em uma atividade ilícita.

INTERVENTOR: Pessoa nomeada para intervir em empresas ou bens produtivos de acordo com as obrigações e responsabilidades assinaladas no Código Processual Civil.

PRODUTO FINANCEIRO: Todos aqueles produtos ofertados pelas instituições financeiras do país com objetivo de oferecer um serviço à população.

PRODUTOS: Entende-se por produto os bens, usufrutos ou lucros obtidos ou derivados direta ou indiretamente da comissão de delitos ou da realização de atividades ilícitas.

RENDIMIENTOS FINANCIEROS: Produto econômico derivado dos investimentos de capital no sistema financeiro nacional.

SISTEMA FINANCEIRO: Aquelas instituições autorizadas pela Superintendência de Bancos para realizar ou executar transações financeiras no território nacional.

TERCEIRO ESPECIALIZADO: Qualquer pessoa natural ou jurídica contratada para auxiliar na gestão, preservação e alienação de bens, ou na liquidação ou administração de empresas e que conta com conhecimentos idôneos e técnicos na matéria que corresponda.

ACRESCENTAR OUTROS CONCEITOS NECESSÁRIOS.



CAPÍTULO II

Desenvolvimento do sistema de administração de bens

- 3) **Da entidade especializada.** Deve-se criar ou ampliar as competências de uma instituição ou entidade existente com o propósito de desenvolver um órgão especializado encarregado da administração dos bens a partir do seu confisco, recepção, administração, preservação, alienação e destinação dos recursos provenientes de delitos e atos ilícitos.
- 4) **Órgão diretor em matéria de administração de bens.** A entidade encarregada da administração de bens deverá ser o órgão diretor no campo da administração de bens confiscados e apreendidos e, para isso, deverá contar com capacidade jurídica suficiente para realizar qualquer tipo de ato e contrato necessário para a administração, manutenção e preservação dos ativos apreendidos e confiscados remetidos pelas autoridades competentes.
- 5) **Estrutura.** A entidade encarregada da administração de bens deverá contar com um diretor e uma estrutura adequada, com pessoal técnico especializado para exercer a administração eficiente dos bens confiscados, assim como a alienação e destinação dos bens apreendidos.

Para isso, o diretor poderá exercer os atos de administração e destinação de ativos que lhe sejam outorgados segundo a quantidade ou limite máximo estabelecido pelo Conselho Diretor.

- 6) **Órgão Superior Colegiado.** Deverá contar com um Conselho Diretor, que será o órgão superior de decisão e será presidido por um representante, que terá a representação legal, judicial e extrajudicial com as faculdades que o Código Civil determina para os procuradores e as faculdades outorgadas pelo Conselho de maneira expressa.

O Conselho Diretor deverá ser um órgão colegiado e poderá ser integrado por membros do Poder Executivo e Judiciário, da Advocacia Pública, do Ministério Público, assim como por representantes das forças de segurança e representantes da Comissão Nacional de Drogas.

Corresponderá ao Conselho Diretor supervisar, conhecer, e em alguns casos aprovar, adjudicar e resolver acerca dos investimentos que serão realizados sobre os fundos de valores apreendidos, assim como os contratos de arrendamento, administração ou fiducia, alienação, leilão ou doação de bens confiscados, segundo a quantidade ou limite que se estabeleça para estes efeitos.



As decisões que o Conselho Diretor adote deverão ser aprovadas por maioria de votos de seus membros.

7) Competências. A entidade que administre os bens deverá ter ao menos as seguintes competências:

- a) Ditar instruções gerais para a devida administração dos bens, assim como para evitar que se alterem, deteriorem, desapareçam ou sejam destruídos.
- b) Ditar instruções gerais que deverão se ajustar os depositários, administradores, intervenientes e terceiros especializados na gestão dos bens.
- c) Solicitar, examinar e aprovar os relatórios periódicos que devem realizar aqueles que estejam em posse de bens, assim como aqueles que estejam administrando ativos, como: depositários, administradores, intervenientes e terceiros especializados.
- d) Supervisar e controlar tudo aquilo que esteja relacionado à administração, disposição e alienação dos bens confiscados e apreendidos que sejam de interesse econômico.
- e) Exercer os atos necessários perante as correspondentes autoridades administrativas ou judiciais para zelar pela correta administração dos bens de interesse econômico e sua correta conservação.
- f) Executar e coordenar os leilões ou doações relacionados aos bens de interesse econômico confiscados.
- g) Apresentar relatórios a qualquer autoridade supervisora ou reguladora de entidades públicas sobre a administração dos bens confiscados e apreendidos.
- h) As demais que lhe sejam encomendadas pelas leis e pelos regulamentos aplicáveis.

8) Obrigações. A entidade administradora de bens deverá ter ao menos as seguintes obrigações:

- a) Exercer os atos necessários para a correta administração, disposição, manutenção e conservação dos bens de interesse econômico, de acordo com a sua natureza, uso e destino, procurando manter a sua produtividade e qualidade de geradores de emprego.
- b) Dar continuidade a cada um dos processos penais que deram origem à apreensão dos bens e à consequente entrega dos mesmos à entidade até a sua destinação final.



-
- c) Instar as autoridades competentes para que sejam executadas as anotações, embargos, ordens de indisponibilidade, bem como outros meios e recursos inerentes ao processo administrativo fiscal ou ao processo judicial em matéria tributária sobre os bens, considerando a natureza destes e a finalidade de preservação dos mesmos sob sua administração; além da necessidade de prestar informação a terceiros sobre a apreensão do bem para que possam ser tomadas as medidas correspondentes.
 - d) Supervisionar e controlar os bens administrados de interesse econômico, de acordo com o seu regulamento.
 - e) Realizar as gestões necessárias perante as autoridades pertinentes, para o pagamento ou congelamento de impostos sobre os bens objeto de administração, ou, na impossibilidade, gerir as exonerações que correspondam de acordo com as leis aplicáveis.
 - f) Armazenar, embalar e localizar corretamente os bens que se encontrem nas dependências da entidade.
 - g) Administrar um sistema de controle de todos os bens destinados, devendo verificar o seu correto destino, utilização, manutenção e preservação.
 - h) Supervisionar e realizar inspeções sobre os bens designados para uso provisório nas diferentes dependências.
 - i) Atualizar os inventários e a avaliação dos bens relacionados por categorias, situação jurídica e estado físico dos mesmos, levando em consideração a sua depreciação.
 - j) Todas as funções que no futuro se considerem necessárias para cumprir com os objetivos da instituição.
 - k) Qualquer outra que as leis e os regulamentos lhe atribuam.

CAPITULO III

Inventário e registro dos bens apreendidos e confiscados

- 9) Entrega de bens.** Os bens de interesse econômico sobre os que se adotem medidas cautelares ficarão de imediato à disposição da entidade especializada na administração de bens confiscados e apreendidos, a qual poderá arrendar ou celebrar qualquer contrato a preço justo com pessoas naturais ou jurídicas com a finalidade de manter a produtividade e preservar o valor dos bens.



10) Recepção. A entidade especializada na administração de bens confiscados e apreendidos procederá à recepção, registro e custódia dos bens de interesse econômico, sejam móveis, imóveis ou empresas em funcionamento que lhe sejam entregues por parte das autoridades competentes e sobre os que se decrete medida cautelar por autoridade competente.

11) Início. A recepção dos bens inicia com o ofício remetido pela autoridade competente e conclui com a firma da respectiva ata de entrega-recepção e inspeção do bem, as quais determinarão o momento a partir do qual os bens ficarão sob a responsabilidade da entidade especializada na administração dos bens confiscados e apreendidos.

12) Conteúdo do termo. A ata da recepção conterá, pelo menos, a seguinte informação:

- a) Número de causa do expediente judicial
- b) Nome do imputado, investigado(s) e/ou afetado(s)
- c) Delito ou processo pelo qual se recebem os bens
- d) Designação de autoridade competente
- e) Cópia da ata de confisco do bem
- f) Tratando-se de bens registráveis, cópia da ordem de bloqueio, indisponibilidade ou arresto no respectivo Registro.
- g) Descrição detalhada do bem, onde deverão ser incluídos os dados necessários para a sua correta e oportuna identificação e individualização; tratando-se de bens móveis, a descrição da marca, número de série e modelo e/ou ano; nos veículos, embarcações e aeronaves, fazer constar chassi, motor e placa, e nos bens imóveis, número de inscrição e livro de registro da propriedade e localização exata; deverá indicar-se a data e a hora da diligência.

13) Atividades. Recebidos os bens confiscados e apreendidos, a entidade especializada na administração de bens deverá proceder a:

- a) Levantar um inventário onde se inclua a descrição, estado e localização em que se encontrem os bens;
- b) Identificar os bens por seus selos, marcas, endereços ou outros meios adequados, e em cada caso, pelos que se ordene colocar;
- c) Prover as medidas principais e imediatas para evitar que os bens se destruam, alterem ou desapareçam;
- d) Realizar registro fotográfico das espécies;
- e) Proceder à estimativa comercial ou à avaliação correspondente quando proceda.



14) Bases de dados. A entidade especializada na administração de bens integrará uma base de dados com o registro dos ativos que se encontram à sua disposição, a qual poderá ser consultada pelos Juízes, Ministério Pùblico, Advocacia Pùblica, Polícia e adicionalmente pelos intervenientes do processo, assim como qualquer pessoa que manifeste interesse jurídico em acessar tal informação e obtenha prévia autorização da autoridade judicial competente. Dito registro deverá conter, como mínimo, dados que identifiquem o bem, seu proprietário ou possuidor, e a autoridade competente que tenha ordenado o seu confisco.

15) Bens que não se recebem. De maneira exemplificativa e não exaustiva, a entidade especializada na administração dos bens não poderá receber os seguintes tipos de bens:

- a) Objetos de prova ou evidências.
- b) Bens de escassa quantia ou que não sejam de interesse econômico.
- c) Qualquer tipo de armas, assim como qualquer munição, material explosivo, inflamável ou tóxico, exceto as de coleção.
- d) Drogas e os químicos para sua elaboração, e tampouco os instrumentos para seu consumo.
- e) Bens móveis em mal estado ou em desuso.
- f) O que disponham as leis, decretos e/ou diretrizes.

16) Avaliação dos bens. A entidade especializada na administração dos bens poderá solicitar apoio aos correspondentes peritos, em quaisquer das instituições do Estado, para avaliação dos bens. Sem menoscabo do anteriormente dito, poderá realizar avaliações dos bens de acordo com o valor de mercado.

Em casos especiais poderá, a seu critério, contratar terceiros especializados para a avaliação dos bens, levando em consideração os avaliadores que ofereçam uma tarifa competitiva dentro do mercado e o tipo de serviço idôneo à situação de avaliação que se requer.

As avaliações e as referências de valores dos bens poderão ser atualizadas ao menos nos seguintes casos:

- a) Prévio ao início do procedimento de alienação dos bens;
- b) Como resultado de caso fortuito ou de força maior, ou que o bem tenha sofrido alguma deterioração significativa;
- c) Para renovar as apólices de seguro correspondentes, caso seja requerido;
- d) Quando o bem seja doado.



CAPITULO IV

Administração de Bens

17) Administração. A entidade especializada na administração de bens poderá administrar diretamente os bens, nomear depositários, intervenientes ou terceiros especializados para que os bens confiscados sejam conservados no mesmo estado em que tenham sido recebidos, salvo o deterioro normal causado pelo transcurso do tempo. Os bens só poderão ser utilizados, administrados, destinados, arrendados ou alienados segundo a legislação nacional.

18) Possibilidades. A administração, guarda e custódia dos bens, objetos, produtos e instrumentos confiscados compreendem todos aqueles atos inerentes à função de administração e controle com o fim de conservá-los no estado em que foram entregues, salvo a deterioração normal sofrida pelo transcurso do tempo ou por motivos de força maior ou caso fortuito, para efeitos de distribuições ou devoluções decretadas por autoridade competente.

A entidade especializada na administração, ademais de cumprir com as obrigações previstas nas leis e nos regulamentos, terá poder geral de administração sobre ditos bens e poder para apresentar-se nos processos judiciais, zelando pelos interesses do Estado, sem que para isso seja requerida procuração expresso.

19) Decisões de administração. A entidade especializada na administração dos bens, com a finalidade de aperfeiçoar a gestão, levará em consideração as seguintes disposições:

- e) Os bens serão administrados buscando os custos mais baixos, sem detimento de seu estado de conservação.
- f) Procurar-se-á que os bens se mantenham produtivos de acordo com sua natureza.
- g) Se os bens resultarem de difícil ou onerosa manutenção se solicitará à autoridade competente a aplicação da venda antecipada.
- h) As demais que determinem as leis, os regulamentos ou diretrizes da Direção Executiva ou do Conselho Diretivo.

20) Contratação. Com o fim de garantir que os bens confiscados sejam ou continuem sendo produtivos, e de evitar que sua conservação e custódia gerem gastos desnecessários para o orçamento público, a entidade especializada na administração de bens poderá celebrar, sobre qualquer deles, contratos de arrendamento, administração ou outros.

21) Regime especial de contratação. Para a celebração dos contratos não serão aplicáveis as normas de contratação pública, entendendo que os bens cuja administração recaí sobre a entidade especializada na administração de bens não se tratam de ativos públicos e que o seu financiamento provém de sua própria



produtividade, por tanto deve ser criada uma normativa especial ou substitutiva de contratação para tais contratos.³³

22) Frutos. Aos frutos ou rendimentos dos bens gerados durante o tempo de apreensão será dado o mesmo tratamento que aos bens apreendidos dos quais provenham.

Em todo caso, os recursos que se obtenham da administração dos bens apreendidos serão destinados a cobrir os gastos de manutenção e de administração dos mesmos, e se houver algum valor restante, será depositado em uma conta da entidade especializada na administração dos bens até o momento processual oportuno ou até que a sentença determine como destino final e possam ser investidos em produtos financeiros do sistema bancário com vistas a obter maiores rendimentos e rentabilidade.

23) Supervisão e controle. A entidade especializada na administração de bens apreendidos e confiscados estará sujeita a supervisão e controle da Auditoria Interna Institucional, assim como dos órgãos de supervisão e controle externo do Estado.

24) Administração de evidências. Aqueles bens considerados pelo Ministério Público, Advocacia Pública ou pela Autoridade Judicial como evidências para fins de investigação ou do processo penal não serão entregues à entidade especializada na administração de bens, mas manter-se-ão sob custódia do órgão acusador, independentemente de que depois de cumpridas as finalidades indicadas sejam entregues ao respectivo órgão para a sua respectiva administração.

25) Suspensão ou exoneração de cargas tributárias. Os impostos sobre os bens que se encontrem sob administração da entidade especializada na administração dos bens não deveriam causar juros remuneratórios nem moratórios durante o processo, e nesse lapso se suspenderiam os prazos de prescrição para iniciar ou prosseguir os processos de cobrança tributária. Tramitada a sentença em julgado, e uma vez alienados os bens, serão exonerados do pagamento ou poderá ser pago o valor tributário pendente a partir da receita da venda.

Em nenhum caso o Estado assumirá o pagamento de obrigações tributárias anteriores ao confisco do bem. Isso sem menoscabo de que a administração tributária exerça o que considere pertinente contra o dono anterior para fazer efetiva a cobrança correspondente.

³³ Analisar Lei 12.462/2011 - Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC.



Não obstante o dito acima, se um bem apreendido é posteriormente devolvido porque o imputado foi absolvido, este será obrigado a pagar todos os impostos referidos ao bem.

26) Venda antecipada. Os bens fungíveis apreendidos dentre as mercadorias, móveis ou animais que corram risco de perecer, perder, depreciar ou desvalorizar, ou que sua administração cause algum dano ou custo desproporcional para o Estado no momento de devolvê-lo, ou ainda que não possam ser mais úteis quando se profira a sentença, poderão ser vendidos antecipadamente pela entidade especializada na administração dos bens com o objetivo de manter a produtividade dos mesmos.

Nesse caso, a entidade especializada solicitará à autoridade competente, mediante petição fundamentada, a aplicação da medida para que esta autorize a venda antecipada. O produto da venda será depositado nas contas bancárias de dinheiro confiscado administradas pela entidade e remetida cópia do depósito efetuado ao Juiz competente para que conste no expediente judicial do processo até que se determine o seu destino final.

27) Declaratória de abandono. Transcorridos três (3) meses desde a apreensão de um bem sem que tenha sido possível identificar o seu proprietário, ou nenhuma pessoa tenha reclamado sua devolução demonstrando ser sua proprietária, o Órgão Jurisdicional Competente, de ofício ou a pedido da entidade especializada na administração de bens, publicará, por uma só vez, em um diário escrito de circulação nacional, o aviso da apreensão de ditos bens, produtos ou instrumentos, com a advertência de que, caso não se apresente qualquer pessoa depois de trinta (30) dias reclamando a sua devolução e provando ser seu possuidor legítimo, a autoridade competente o declarará em situação de abandono.

Declarado o abandono, a entidade especializada na administração dos bens procederá de ofício à respectiva destinação de acordo com a lei.

Em caso de que a pessoa se apresente dentro dos prazos dispostos na lei processual e demonstre ser a proprietária do bem, seguir-se-á o procedimento por parte da autoridade competente.

Dita declaração de abandono procederá também uma vez que a autoridade competente ordene a devolução de um bem e este não seja retirado da entidade especializada na administração dos bens, trinta (30) dias depois de haver ordenado a sua entrega.



CAPITULO V

A administração de produtos financeiros apreendidos

28) Abertura de contas bancárias. A entidade especializada na administração dos bens selecionará as entidades financeiras para a abertura das contas bancárias em moeda nacional e estrangeira no sistema financeiro nacional, para o qual deverá considerar se estas instituições cumprem com as condições de segurança, rentabilidade, solidez, facilidade de produtos financeiros e quantidade de sucursais no país. Para estes efeitos poderá apoiar-se em recomendações da Superintendência de Bancos.

Nas contas abertas também poderão ser depositados os recursos monetários e títulos de crédito, os derivados da venda de bens perecíveis e semoventes e os obtidos da venda ou alienação antecipada de bens, segundo corresponda.

29) Depósito de dinheiro. O dinheiro em espécie apreendido será depositado de maneira imediata pela autoridade competente nas contas abertas no sistema financeiro nacional para estes efeitos e a cópia do depósito deverá ser remetida à entidade especializada na administração dos bens; o depósito deverá ser efetuado com indicação do nome de cada um dos imputados ou investigados e o número de expediente judicial para efeitos de registro.

30) Abertura de outras contas bancárias. A entidade especializada na administração dos bens poderá abrir outras contas bancárias para os depósitos das empresas em funcionamento confiscadas e para os bens produtivos sob administração.

31) Dinheiro em espécie de outros países. O dinheiro em espécie que não seja em dólares americanos, euros ou reais e que seja apreendido pelas autoridades competentes e entregue à entidade especializada na administração dos bens, deverá ser recebido embalado e carimbado individualmente em bolsas com indicação do lugar onde foi apreendido, o nome do imputado, e resguardado ou depositado em uma caixa de segurança de um banco ou entidade financeira do sistema nacional.

A entidade especializada na administração dos bens poderá fazer a conversão da moeda estrangeira apreendida em moeda nacional no sistema financeiro nacional, e procederá nesses casos a depositá-lo na conta aberta para estes fins, lavrando um auto dentro do expediente correspondente.

32) Registro. A entidade especializada será a encarregada de manter os registros que proporcionem informação clara, precisa, detalhada e oportuna do dinheiro depositado e entregue sob sua administração, assim como daquilo que se



encontre apreendido mediante sentença firme para sua distribuição de acordo com a regulamentação vigente.

33) Produtos financeiros. Quando sejam entregues outros produtos financeiros apreendidos, tais como certificados a prazo, investimentos em bolsa, cofre de segurança bancário, contas de poupança ou correntes ou outros, se concertará com a instituição financeira ou, em sua ausência, através da Superintendência de Bancos, o procedimento adequado para que estes passem à administração da entidade especializada na administração dos bens.

Nesses casos a entidade especializada na administração dos bens deverá reinvesti-los nos mesmos produtos financeiros ou transferi-los aos fundos ou contas da instituição segundo os seus interesses ou conveniência, para o anterior, e fundamentará as razões técnicas para sua transferência.

34) Investimentos. A entidade especializada na administração dos bens poderá realizar investimentos em depósitos a um prazo fixo em qualquer das entidades financeiras do país.

Para tais efeitos, procederá a convidar ao menos dez (10) instituições do sistema financeiro nacional que reúnam as condições de segurança, rentabilidade, solidez, facilidade de produtos financeiros e quantidade de sucursais no país. Para isso, levará em consideração o último comunicado da Superintendência de Bancos relacionado às instituições financeiras autorizadas para receber depósitos e efetuar operações financeiras no Brasil.

As instituições financeiras que se encontrem sancionadas pela Superintendência de Bancos não poderão participar do procedimento das ofertas.

35) Destinação dos juros. Os rendimentos financeiros obtidos deverão ser destinados a:

- a) Uma porcentagem para a manutenção dos bens confiscados.
- b) Uma porcentagem para cobrir indenizações por perda ou destruição de bens.

36) Frutos. Os recursos que se obtenham dos investimentos serão destinados a cobrir os gastos de manutenção e de administração dos mesmos, e se houver alguma quantidade restante, será depositada em uma conta da entidade especializada na administração dos bens até o momento processual oportuno ou onde a sentença determine como destino final e possam ser investidos em produtos financeiros do sistema bancário com vistas a obter maiores rendimentos e rentabilidade.



37) Devolução. No caso do dinheiro em espécie e do dinheiro gerado por bens produtivos, a devolução compreenderá o principal mais os juros calculados à taxa média de captação do sistema financeiro nacional registrada pelo Banco Central do Brasil no mês anterior à devolução; os juros gerados adicionais a essa taxa ficarão a favor da entidade especializada na administração dos bens como porcentagem de gastos de administração.

A devolução do dinheiro ou do valor que representem os instrumentos monetários ou documentos bancários, financeiros ou comerciais confiscados, será feita na moeda que foi apreendida preferencialmente ou seu equivalente em moeda nacional, segundo o preço de compra de divisas estrangeiras estabelecido pelo Banco Central do Brasil à data da devolução.

Nos casos de devolução de bens em relação aos quais a entidade especializada na administração de bens apreendidos e confiscados tenha celebrado contratos serão cedidos todos os direitos à pessoa a quem a autoridade competente tenha ordenado sua devolução.

CAPITULO VI

Administração de empresas apreendidas³⁴

38) Planejamento antecipado. A autoridade judicial competente coordenará de maneira prévia com a entidade especializada na administração dos bens o procedimento para assumir o controle de uma empresa em funcionamento. Para isso deve facilitar ao menos os dados da atividade comercial ou econômica a que se dedica, com vistas a identificar os profissionais ou técnicos especializados requeridos para que possam se encarregar da administração da empresa de acordo com seu capital de giro.

39) Apreensão: Quando a autoridade competente ordene a apreensão de uma empresa em funcionamento, a colocará à disposição imediata do organismo especializado na administração dos bens apreendidos ou confiscados, para que esta exerça por si mesma, ou através de terceiros especializados, qualquer ato de administração com a finalidade de preservar e continuar sua atividade econômica ou comercial, sempre e quando seja lícita.

³⁴ Guia para a Administração de Empresas Apreendidos. Projecto BIDAL 2014.



Administração: Uma vez que o órgão encarregado da entidade especializada na administração dos ativos confiscados receba uma empresa em funcionamento, deve realizar a análise dos seguintes aspectos:

- a) Aspectos comerciais ou do negócio:** relacionados à identificação da atividade comercial ou industrial a que se dedica a empresa, sua estratégia de negócios, clientes, fornecedores, seu modo de operação, etc.
- b) Aspectos organizacionais:** relacionados à estrutura organizacional da empresa, recursos humanos, processos e meios produtivos, ativos em general.
- c) Aspectos financeiros:** relacionados à situação econômico-patrimonial da empresa, situação dos registros e documentos contábeis, fluxo de caixa, saldos em contas e investimentos, empréstimos, hipotecas, fianças, ativos e passivos em geral.
- d) Aspectos fiscais ou tributários:** Declarações de pagamento de renda e faturamento e outras informações prestadas ao Ministério da Fazenda ou a entidade arrecadadora fiscal, o que pode fornecer dados importantes dos rendimentos financeiros informados para o pagamento de tributos da empresa.
- e) Aspectos legais ou jurídicos:** avaliação de aspectos de cumprimento de requisitos de operação da empresa, licenças sanitárias, pesqueiras, ambientais, mercantis, de atividades exploratórias de mineração, concessões públicas em geral para o exercício de certas atividades.

40) Autossustentabilidade da empresa: O órgão especializado na administração dos bens apreendidos e confiscados deve buscar a autossustentabilidade da empresa através da análise dos fatores anteriormente descritos, identificando os custos de operação e os rendimentos financeiros.

Se o estudo anterior informa que a empresa não pode continuar operando, deve-se proceder ao fechamento das operações da empresa e considerar o montante financeiro em contas para proceder à liquidação dos trabalhadores de acordo com as normas do direito laboral. Algumas vezes isso não é identificável de maneira imediata, mas somente alguns meses depois de sua intervenção, de forma que é necessário fazer previsões para isso



CAPITULO VII

Dos depositários, administradores, interventores e terceiros especializados

41) O depósito. Os bens de interesse econômico relevante confiscados poderão ser depositados, custodiados e conservados no lugar que a entidade especializada na administração de bens determine. Se isso resultar materialmente impossível, dever-se-á ordenar sua custódia e depósito em lugares privados que garantam a conservação dos bens.

Tratando-se de bens imóveis, poder-se-á nomear depositários ou realizar contratos de arrendamento com particulares ou outorgar-los às unidades diretamente que lutam contra a criminalidade organizada, para garantir seu estado de conservação e manutenção.

O depositário terá as obrigações previstas em lei e no regulamento, as que assinala o Código Civil a respeito do depositário.

42) Da contratação. A entidade especializada na administração dos bens administrará diretamente os bens, objetos, produtos e instrumentos confiscados e poderá contratar administradores, interventores ou terceiros especializados para que a administração dos bens confiscados seja eficiente e transparente.

Os administradores, interventores ou terceiros especializados gozarão de independência administrativa com relação ao proprietário ou sócios das empresas, negócios ou estabelecimentos que realizem sua função e responderão por sua atuação frente à entidade especializada na administração dos bens.

43) Do procedimento de contratação. Para a contratação de administradores, interventores ou terceiros especializados, a entidade especializada na administração dos bens contará com um registro de fornecedores pelas entidades corporativas ou profissionais, câmaras, associações ou grupos segundo a especialidade ou bem poderá fazer um convite público em diferentes meios de comunicação para a sua devida inscrição em dito registro.

A entidade especializada na administração dos bens realizará um processo de contratação privada, convidando três deles para que apresentem suas ofertas com os requisitos necessários de acordo com as características do bem administrado, cumprindo ao menos com os seguintes requisitos:

- a) Experiência de 3 anos ou mais em administração ou qualquer outro campo afim, preferivelmente em atividades gerenciais ou que tenha sido interventor, gestor e/ou depositário de bens.



-
- b) Firmar autorização para que a entidade especializada na administração dos bens realize uma investigação para determinar a solvência econômica e sua reconhecida honorabilidade.
 - c) Curriculum Vitae.
 - d) Pagar fiança em proporção aos bens que vai administrar, o que servirá para responder pelos danos ou perdas que possam sofrer os bens.
A quantia da fiança será estabelecida pela entidade especializada na administração dos bens e corresponderá a uma porcentagem do valor deste. Uma vez finalizada a contratação por qualquer causa, será devolvida ao contratante essa quantia, mediante verificação prévia dos danos ou perdas ocasionados.
 - e) Apresentar folha de antecedentes penais e de antecedentes policiais.

44) Obrigações dos depositários, administradores, interventores, e terceiros especializados. Os profissionais contratados pela entidade especializada na administração dos bens terão ao menos as seguintes obrigações:

- a) Fornecer relatórios mensais de estados financeiros de acordo com os formatos da entidade especializada na administração dos bens.
- b) Oferecer facilidades de supervisão dos bens.
- c) Levantar a ata de entrega-recepção da empresa, negócio ou estabelecimento.
- d) Elaborar o balanço geral, status financeiro e estado de fluxo de caixa do dia anterior à apreensão, comunicando à entidade especializada na administração dos bens a situação real da empresa.
- e) Elaborar o programa de trabalho que contenha as atividades que terá de realizar para manter a empresa, negócio ou estabelecimento em funções, assim como as ações para resolver os problemas que possam surgir.
- f) Abster-se de realizar, sem prévia autorização da entidade especializada na administração dos bens, contratações adicionais às que já estiveram vigentes na empresa até o momento em que tomou a administração da mesma, assim como abster-se de adquirir, vender ou alugar novos ativos fixos.
- g) Produzir um primeiro relatório com fotografias dentro dos trinta (30) dias seguintes à sua nomeação, o qual deverá incluir, entre outros aspectos, a situação em que se encontrava a empresa, negócio ou estabelecimento na data de sua nomeação.
- h) Submeter-se a auditorias solicitadas pela entidade especializada na administração dos bens.
- i) As faculdades que a entidade especializada na administração expresamente assinale.

45) Proibições. Não podem ser administradores, interventores ou terceiros especializados as pessoas que mantenham um vínculo de parentesco dentro do



quarto grau de consanguinidade e segundo grau de afinidade com o diretor ou membros do Conselho Diretor da entidade especializada na administração dos bens ou de seus empregados e funcionários, assim como do imputado ou afetado ou de seus parentes dentro do quarto grau de consanguinidade ou segundo grau de afinidade, ou que tenham amizade íntima ou inimizade manifesta com o imputado ou seus parentes.

O mesmo impedimento existirá com a pessoa que, por qualquer causa, tiver interesse pessoal ou econômico no âmbito da administração do bem apreendido. No poderão ser administradores, intervenientes, depositários e terceiros especializados os que tenham sido condenados em sentença definitiva pela comissão de um delito.

46) Responsabilidade. Os administradores, intervenientes, depositários ou terceiros especializados serão responsabilizados penal e civilmente pelos atos que realizem no exercício de suas funções.

47) Dever de colaboração. Os depositários, intervenientes, administradores, fideicomissários e terceiros especializados designados terão a obrigação de outorgar as devidas facilidades para que a Autoridade Jurisdicional, o Ministério Público, a Advocacia Pública e a Polícia possam praticar as diligências que sejam necessárias sobre os bens que lhes forem designados.

48) Relatórios. Os depositários, intervenientes, administradores, fideicomissários e terceiros especializados designados terão a obrigação de entregar relatórios a tempo, solicitados pela entidade especializada na administração dos bens ou por qualquer autoridade competente.

CAPITULO VIII

Destinação de bens confiscados

49) Destinação de bens confiscados. Os produtos financeiros, os valores em dinheiro e o produto do leilão de bens confiscados deverão ser destinados da seguintes forma:

- a) Uma porção ao Ministério Público para apoiar o fortalecimento das dependências internas que participam no processo de confisco especial autônomo.
- b) Uma porção ao Poder Judiciário para financiar programas vinculados ao apoio ao Sistema de Justiça Penal.
- c) Uma porção à Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD) do



Ministério da Justiça.

- d) Uma porção ao Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça.
- e) Uma porção à Advocacia-Geral da União para financiar programas vinculadas ao combate à corrupção e à defesa da probidade administrativa.
- f) Uma porção para cobrir os gastos de operação, manutenção e preservação dos bens apreendidos e gastos de operação da entidade especializada na administração de bens apreendidos e confiscados.

50) Da restituição às vítimas. Excepcionalmente, antes da distribuição assinalada no artigo anterior e quando a sentença definitiva declare o confisco dos bens provenientes de atividades ilícitas tais como sequestro, extorsão e corrupção, entre outras, se procederá a restituição dos bens à vítima devidamente identificada ou a instituição pública afetada, neste caso, a autoridade judicial competente indicará na sentença o montante ou os ativos suscetíveis de restituição.

Caso se tenha procedido a venda antecipada dos bens, em função de sua função administradora, se fará a entrega do montante obtido com a venda às vítimas identificadas e à instituição pública diretamente afetada. As utilidades, os rendimentos ou juros gerados pelos bens no processo de apreensão serão revertidos em favor do organismo especializado na administração de ativos por conceito de gastos de administração.

51) Leilão ou doação de bens confiscados. Os bens, produtos, instrumentos ou lucros, sobre os quais se ordene o confisco, deverão ser leiloados. Contudo, poderão ser doados os bens àquelas instituições que os tenham usado provisoriamente em sua fase de apreensão, mediante prévia consideração das necessidades institucionais e do plano de uso efetivamente apresentado.

52) Doação ou destruição de bens em estado de deterioração. Os bens confiscados que se encontram em estado de total deterioração e que tornem impossível ou excessivamente onerosa a sua reparação ou reforma, poderão ser destruídos pelo órgão especializado na administração dos bens apreendidos e confiscados.

No caso de veículos que apresentem alterações de sinais e marcas em suas identificações, poderão ser entregues em doação unicamente para uso de instituições do Estado. Para isso, o registro nacional de veículos providenciará um número de identificação especial para sua devida reinscrição.



53) Dever de prestação de contas. Os fundos designados mediante a distribuição anteriormente descrita não poderão ser destinados a gastos correntes institucionais. Deverão ser destinados unicamente ao fortalecimento das capacidades e competências próprias de cada instituição segundo o caso e exclusivamente ser empregado nos fins específicos enunciados em números correspondentes ao beneficiário.

As instituições beneficiárias deverão apresentar e justificar previamente, para sua correspondente aprovação, o planejamento e o programa de investimentos ou destinação de ditos recursos, antes da transferência a seu favor. Fica facultado ao órgão especializado na administração de bens apreendidos e confiscados a negativa de transferência de fundos quando não corresponda aos destinos aos quais devem ser dirigidos os mesmos, em conformidade com o artigo anterior.

As instituições beneficiadas deverão apresentar um informativo de liquidação dos recursos financeiros entregues ao órgão especializado na administração dos ativos apreendidos e confiscados, para efeito de que este informe às instituições de controle e registro estatais correspondentes.

CAPITULO IX

Assistência e Cooperação Internacional

54) Da cooperação internacional para a administração de bens. Se designa a _____ como a autoridade central para celebrar acordos bilaterais e multilaterais de cooperação para facilitar a administração de bens apreendidos em cujo caso deverá contemplar normas relativas aos gastos de administração e a forma de compartilhar bens em operações conjuntas.

Os bens que forem confiscados em operações conjuntas de investigação com outros Estados, passarão mediante resolução do órgão jurisdiccional competente ao orgão especializado na administração de bens apreendidos e confiscados para sua destinação conforme acordo assinado.

55) Aplicação de convênios internacionais. Os convênios internacionais de cooperação e assistência legal ou judicial, assim como qualquer outro convênio internacional que regule a colaboração internacional em matéria de apreensão e confisco para a localização, identificação, recuperação, repatriação e administração de bens ativos, que tenham sido assinados, aprovados e ratificados pelo Estado, são plenamente aplicáveis aos casos previstos na correspondente Lei.



CAPITULO X

Propostas de reformas legislativas

Anexos:

1. Documento de Resultados do Diagnóstico Situacional relacionado à investigação patrimonial, administração e destino de bens apreendidos e confiscados.
2. SUMÁRIO EXECUTIVO, Diagnóstico situacional