



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

PARECER N° , DE 2019

SF/19083.91804-00

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 29, de 2015 (Projeto de Lei nº 2.505, de 2000, na Câmara dos Deputados), do Deputado Lincoln Portela, que *altera a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, para determinar que constituem recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública bens, direitos e valores apreendidos pela Polícia Federal, com perdimento decretado pela Justiça Federal como fruto de contrabando ou descaminho, e que possam ser usados na repressão ao crime.*

RELATOR: Senador **MARCIO BITTAR**

I – RELATÓRIO

É submetido a esta Comissão o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 29, de 2015, de autoria do Deputado Lincoln Portela. A proposição é composta por três artigos. O primeiro reproduz a epígrafe. O segundo altera os arts. 2º e 4º da Lei nº 10.201, de 2001, que institui o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). O novo inciso do art. 2º reitera o propósito geral do projeto, enquanto o novo parágrafo do art. 4º estabelece que ao menos 80% dos novos recursos envolvidos serão repassados aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. O terceiro contém a cláusula de vigência, com a lei resultante entrando em vigor na data da sua publicação.

Na Justificação, o autor sustenta o seguinte:

O referido Projeto justifica-se pela carência que vivem hoje as Secretarias de Segurança Pública Estaduais, tanto quanto a Polícia Federal, no que diz respeito a material básico, necessário para o uso no combate ao crime.



SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Marcio Bittar

Na falta de recursos para equipar os órgãos que visam a nossa proteção, nada mais criativo do que buscá-los junto ao fruto de um delito constante, rotineiro e difícil de ser combatido, que é o contrabando.

A proposição será apreciada pelas Comissões de Assuntos Econômicos (CAE) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Em 13 de dezembro de 2016, fui designado relator no âmbito da primeira comissão.

Destaque-se, ainda, que as Câmaras de Vereadores de Vinhedo e de Valinhos, do Estado de São Paulo, encaminharam, em 9 de junho e em 1º de julho de 2015, respectivamente, moções de apoio ao PLC nº 29, de 2015.

II – ANÁLISE

De acordo com o art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão opinar sobre o aspecto econômico e financeiro de qualquer matéria que lhe seja submetida. Caberá à CCJ, na forma do art. 101, inciso I, manifestar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da presente proposição.

Preliminarmente, impõe-se notar que o PLC nº 29, de 2015, ficou totalmente superado com a aprovação da Lei nº 13.756, de 2018, que também dispõe, entre outros assuntos, sobre o FNSP. Com efeito, o marco legal anterior, representado pela Lei nº 10.201, de 2001, foi revogado integralmente pelo art. 46, inciso XIV, da norma recém-promulgada. A despeito da evidente perda de oportunidade, poderíamos cogitar na apresentação de uma emenda substitutiva que incorporasse os ditames da matéria em comento à lei nova. No entanto, a análise a seguir deixará claro que o PLC nº 29, de 2015, não deve prosperar mesmo de maneira adaptada.

Efetivamente, a plena eficácia da proposição requer o perfeito encadeamento de quatro situações distintas. Em primeiro lugar temos os crimes de contrabando e descaminho: somente montantes relacionados com esses crimes importam. Em segundo, temos a Polícia Federal: apenas as ações de repressão desse órgão aos crimes mencionados são relevantes. Em terceiro, temos os bens, direitos e valores apreendidos, com perdimento decretado pela

SF/19083.91804-00



SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Marcio Bittar

Justiça e úteis às ações policiais: apenas essas apreensões constituirão fontes de recursos para o FNSP.

Em quarto e último, temos que 80% dos recursos auferidos serão destinados aos governos estaduais e municipais, com o restante cabendo à própria Polícia Federal. Assim, pela ordem, é preciso que (i) os crimes de contrabando e descaminho sejam praticados, (ii) a Polícia Federal atue na sua repressão e (iii) bens, direitos e valores julgados úteis sejam aprendidos para que (iv) o montante auferido seja rateado.

Análise da legislação pertinente e das normas infralegais indica, porém, que a sequência imaginada pelo autor não encontra respaldo no nosso ordenamento jurídico ou na nossa execução orçamentária.

Primeiramente, temos que o Decreto-Lei nº 1.455, de 1976, que *dispõe sobre bagagem de passageiro procedente do exterior, disciplina o regime de entreposto aduaneiro, estabelece normas sobre mercadorias estrangeiras apreendidas e dá outras providências*, no art. 28, atribui ao Ministro de Estado da Fazenda, agora Ministro de Estado da Economia, competência para autorizar a destinação de mercadorias abandonadas, entregues à Fazenda Nacional ou objeto de pena de perdimento. Conforme o art. 29, essas mercadorias podem receber a seguinte destinação: (i) alienação mediante licitação ou doação a entidades sem fins lucrativos, (ii) incorporação ao patrimônio de órgão da administração pública, (iii) destruição ou (iv) inutilização. Além do mais, os montantes auferidos em processos licitatórios devem observar a seguinte destinação: (i) 60% para o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização e (ii) 40% para a seguridade social.

Ressalte-se a preeminência do Ministério da Fazenda (agora Ministério da Economia) nas decisões relacionadas com o encaminhamento dado às mercadorias (no lugar de “bens, direitos e valores”) apreendidas na repressão ao contrabando e ao descaminho.

No âmbito da programação orçamentária, os recursos obtidos dessa forma constituem a receita “leilões de mercadorias apreendidas” (código 1990.03.01). Essa receita é assim descrita pelo “Ementário de Classificação das

SF/19083.91804-00



SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Marcio Bittar

Receitas Orçamentárias da União”, elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF):

Recursos advindos de leilão de mercadorias apreendidas que tenham sido objeto de perdimento em favor da União.

São mercadorias passíveis de apreensão pela Secretaria da Receita Federal, conforme dispõe o art. 23 do Decreto-Lei nº 1.455, as importadas ao desamparo de guia de importação ou documento equivalente; as consideradas abandonadas pelo decurso do prazo de permanência em recintos alfandegados; as trazidas do exterior como bagagem, que permanecerem nos recintos alfandegados sem que o passageiro inicie a promoção do seu desembarque; as carregadas ou descarregadas de veículo transportador fora do local habilitado para isso; e as mercadorias estrangeiras ou nacionais, na importação ou na exportação, na hipótese de ocultação do sujeito passivo, do real vendedor, comprador ou de responsável pela operação, mediante fraude ou simulação, inclusive a interposição fraudulenta de terceiros.

Outra receita é a “alienação de bens apreendidos” (código 1990.03.02), conforme o mesmo documento:

Recursos advindos de alienações de bens, direitos e valores, que tenham sido objeto de perdimento em favor da União, à exceção dos bens e valores associados ao tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins.

São passíveis de apreensão, segundo o art. 21 da Lei nº 7.805, os produtos minerais, as máquinas, veículos e equipamentos utilizados na extração mineral realizada sem a competente permissão, concessão ou licença.

Podem ser apreendidos, ainda, segundo o art. 13 do Decreto nº 98.830, os equipamentos utilizados e os materiais científicos coletados por estrangeiros no Brasil (...).

Essa última receita possui destinação distinta da anterior, segundo a SOF:

Nos casos de extração mineral realizada sem a competente permissão, concessão ou licença, o produto da venda de bens e valores será recolhido à conta do Fundo Nacional de Mineração, instituído pela Lei nº 4.425, de 8 de outubro de 1964, vinculado ao Departamento Nacional da Produção Mineral do Ministério das Minas e Energia.

Quanto à apreensão de equipamentos utilizados e de materiais científicos coletados por estrangeiros no Brasil, em desacordo com a lei, caberá ao

SF/19083.91804-00



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

Ministério de Ciência e Tecnologia opinar junto à Secretaria da Receita Federal quanto à destinação do material apreendido.

40% destinado ao Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS – Ministério da Assistência Social (art. 27, inciso VII, da Lei nº 8.212, de 1991).

Os crimes de contrabando e descaminho guardam relação direta com a primeira receita, embora o PLC nº 29, de 2015, use nomenclatura (qual seja, “bens, direitos e valores”) própria da última receita. De qualquer modo, as duas receitas integram a Fonte 139 (“Alienação de Bens Apreendidos”). As demais receitas dessa fonte são: (i) multas e juros de mora da receita de alienações de bens apreendidos, (ii) receita de alienação de bens apreendidos associados ao tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, (iii) receita de valores apreendidos associados ao tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, e (iv) produto de depósitos abandonados (dinheiro e/ou objetos de valor).

As unidades orçamentárias responsáveis por arrecadar os recursos dessa fonte são a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e o Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD), o Fundo de Assistência Social (FNAS) e o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN). As únicas situada no âmbito da Ministério da Justiça, ao qual está vinculado o Departamento da Polícia Federal (DPF), são o Funad e o Funpen. Este último, contudo, não recebeu recursos das receitas “leilões de mercadorias apreendidas” e “alienação de bens apreendidos” em 2018. Observa-se que as decisões de perdimento (ou seja, apreensão) precisam advir da Justiça, no âmbito de processos penais. Na prática, contudo, a RFB tem feito as apreensões e alienações antes dessas decisões ao amparo do inciso I do § 1º do art. 29 do Decreto nº 1.455, de 1976.

Consequentemente, o disposto no projeto é inaplicável, uma vez que cabe à RFB apreender mercadorias relacionadas com os crimes de contrabando e descaminho ainda que a DPF possa, no exercício das suas atribuições, desempenhar papel auxiliar. O projeto, com a sua atual redação, é inócuo, portanto.

Propor uma nova redação, substituindo-se a DPF pela RFB, por exemplo, tampouco permitiria alcançar o resultado almejado pelo autor, pois o propósito geral do projeto esbarra em vários ditames da legislação orçamentária. Convém frisar que as apreensões de bens pela RFB ocorrem na esfera

SF/19083.91804-00



SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Marcio Bittar

SF/19083.91804-00

administrativa enquanto a atuação da DPF ocorre precipuamente na esfera judicial.

O PLC nº 29, de 2015, dá nova destinação a recursos atualmente empregados em qualquer despesa compatível com a Fonte 139. Os recursos em questão seriam permanentemente vinculados ao FNSP. Isso, porém, fere o disposto no § 2º do art. 116 da Lei de Diretrizes Orçamentária para 2019 (Lei nº 13.707, de 2018), o qual limita a cinco exercícios as vinculações de receita ditadas por lei.

Ademais, ao transferir recursos federais para as secretarias estaduais de segurança pública, o projeto cria uma despesa obrigatória de caráter continuado sem que se preveja qualquer compensação na forma de aumento permanente de receita ou de redução permanente de despesa, como requerido pelo § 2º do art. 17 da Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). A transferência pretendida, além do mais, dificultaria o cumprimento das metas de resultado primário fixadas no âmbito do Novo Regime Fiscal, introduzido pela Emenda Constitucional (EMC) nº 95, de 2016.

Além desses óbices de ordem orçamentária, julgo que as normas em vigor sobre a matéria já a regulam convenientemente. Impõe-se notar que o PLC nº 29, de 2015, é simplesmente omisso sobre os métodos de verificação da utilidade para as ações policiais dos bens, direitos e valores, e de apuração do seu valor financeiro, para poder constar da lei orçamentária e ser repartido com os estados. O projeto tampouco detalha o critério de rateios entre os vários governos. São temas que, com efeito, podem e devem ser definidos no âmbito das normas infralegais. No entanto, na ausência de qualquer inovação significativa, entendo que a presente proposição não deve prosperar.

Convém frisar que a atual destinação dessas mercadorias objetiva agilizar o fluxo de saída e abreviar o tempo de permanência em depósitos, de forma a disponibilizar espaços para novas apreensões, bem como reduzir os custos de controle e armazenagem, e evitar a obsolescência e a depreciação dos bens. A norma não estabelece critérios rígidos e restritivos para a destinação desses bens, de modo a permitir a eficiente administração das mercadorias apreendidas e o combate eficaz às práticas de ingresso e comercialização ilegais de mercadorias de procedência estrangeira no País. A possibilidade de destinar a mercadoria



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Marcio Bittar

apreendida a diversos órgãos, sem exclusividade ou ordem de preferência, permite à RFB decidir com agilidade essa destinação.

Com isso, o PLC nº 29, de 2015, não guarda harmonia com a dinâmica em vigor de desfazimento de bens ao estabelecer uma repartição rígida das mercadorias que menciona. Além do mais, a RFB destina mercadorias apreendidas, se efetivamente úteis e necessárias, aos órgãos de segurança pública, como demonstram os relatórios anuais sobre “Destinação de Mercadorias Apreendidas” disponibilizados por esse órgão em sua página na *Internet*. Quanto ao material bélico, a administração pública sujeita-se ao Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados pelo Exército Brasileiro, aprovado pelo Decreto nº 3.665, de 2000.

Considero que a legislação vigente sobre a matéria, resultado de aperfeiçoamentos ao longo do tempo, atende às necessidades administrativas, não havendo razão para ser alterada.

III – VOTO

Em face do exposto, voto pela **rejeição** do Projeto de Lei da Câmara nº 29, de 2015.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/19083.91804-00