



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Projeto de Lei nº 1.778 de 2019

(Apensado: PL nº 5.362/2020)

Altera o Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, para dispor sobre o procedimento de doação de mercadorias abandonadas, entregues à Fazenda Nacional ou objeto de pena de perdimento a entidades sem fins lucrativos.

Autor: Deputado DAVID SOARES

Relator: Deputado PAULO GANIME

I —RELATÓRIO

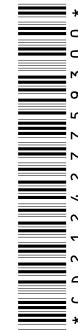
O projeto em análise, de autoria do Deputado David Soares, altera o Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, para dispor sobre o procedimento de doação de mercadorias abandonadas, entregues à Fazenda Nacional ou objeto de pena de perdimento a entidades sem fins lucrativos.

Segundo a justificativa do autor, “O objetivo da presente proposição é garantir maior transparência à efetivação (...) [das doações em comento], assegurando tratamento isonômico entre as instituições que as pleiteiem e, ao mesmo tempo, coibir a utilização fraudulenta dos bens doados”.

À proposição principal foi apensado o Projeto de Lei nº 5.362/2020, de autoria do Deputado Emanuel Pinheiro Neto, que pretende autorizar a doação de referidas mercadorias também a instituições federais de ensino, estabelecendo, ainda, preferência na doação a entidades sem fins lucrativos na área da educação e da saúde e a institutos federais.

O projeto submete-se ao regime de tramitação Ordinária (Art. 151, III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD) e está sujeito à apreciação conclusiva pelas comissões (Art. 24 II, RICD), tendo sido distribuído às Comissões de Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania, nessa ordem.

O projeto vem a esta Comissão de Finanças e Tributação para manifestação quanto à compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e quanto ao mérito.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Transcorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposta.

É o relatório.

II – VOTO

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, "h", e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação far-se-á por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. Entre tais normas citam-se, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da NI/CFT define como compatível “*a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor*” e, como adequada, “*a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual*”.

Da análise do projeto, observa-se que este contempla matéria de caráter essencialmente normativo, não acarretando repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União. Com efeito, a proposição busca promover aperfeiçoamentos procedimentais atinentes à sistemática de doação de mercadorias abandonadas, entregues à Fazenda Nacional ou objeto de pena de perdimento, quando forem beneficiárias entidades sem fins lucrativos. O projeto apensado, por seu turno, apenas amplia o rol de potenciais beneficiários da doação, e tampouco provoca reflexos sobre o orçamento da União.

Nesse sentido, vale rememorar o art. 32, X, "h", do Regimento Interno desta Casa, que dispõe que somente as proposições que importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária.

Em adição, o art. 1º, § 2º, da NI/CFT, prescreve que se sujeitam obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou





CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

despesa da União ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos Orçamentos, sua forma ou seu conteúdo. No entanto, quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, o art. 9º da NI/CFT determina que se deve concluir no voto final que à comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.

Quanto ao mérito, entendemos que tanto o PL 1778/2019, quanto o PL 5362/2020 contribuem para o aumento da transparência na administração pública, de modo que ela estabeleça previamente os critérios para a seleção das entidades sem fins lucrativos donatárias dos bens.

O uso de critérios objetivos é fundamental para evitar que haja direcionamento das doações a um pequeno número de entidades sem fins lucrativos, o que violaria o princípio da imparcialidade e da isonomia, além de contribuir para que a doação alcance alguma utilidade tempestiva em benefício da sociedade.

Neste sentido, a proposta reconhece de forma acertada a necessidade de manutenção da desburocratização das doações de bens semoventes, perecíveis, inflamáveis, explosivos ou outras mercadorias que exijam condições especiais de armazenamento, excetuando a hipótese da alínea "a" do inciso II do §1º da aplicação do procedimento previsto no §14. Registre-se que esta excepcionalidade não afasta a necessidade de observância dos critérios estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal para recebimento dos bens.

Quanto ao prazo estipulado pelo PL 1778/2019 de 90 dias para a alienação dos bens, entendemos ser necessária a estipulação de prazo por dois motivos: primeiro por garantir ao cidadão e à Administração Pública uma referência temporal para a alienação do bem ou, ao menos, a garantia para o cidadão de uma resposta negativa ao final do procedimento administrativo; e segundo por representar um avanço na consecução do objetivo do processo de alienação, que é manter o aproveitamento desses bens antes que eles percam seu valor em razão da demora do Estado.

A redação da proposta não deixa claro o marco temporal de início do prazo, menciona apenas "contados da obtenção da mercadoria pela administração pública". A "obtenção da mercadoria" pela Administração Pública não é disposta



A standard 1D barcode is positioned vertically on the left. To its right, the number '603121277502700474' is printed vertically in a black sans-serif font.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Entende-se que este marco indicado pelo projeto faz menção ao ato do art. 28, do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, que dispõe sobre a autorização pelo Ministro de Estado da Fazenda para a destinação dos bens. Assim, propomos por meio de texto substitutivo que seja indicado como marco inicial do prazo o ato de autorização pela autoridade competente, previsto no art. 28 do Decreto-Lei nº 1.455, de 1976.

Além disso, a referida proposta diminui a possibilidade de desvios de recursos doados para entidades sem fins lucrativos, uma vez que ela obriga a divulgação da lista dos bens a serem doados, o que facilita o controle por órgãos de controle interno e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), bem como o controle por parte da sociedade.

Especificamente quanto ao Projeto de Lei nº 5.362/2020, no que diz respeito à destinação de doações aos institutos federais de ensino, entendemos que o inciso II do caput do art. 29 já contempla tais instituições. Por esta razão acatamos apenas a proposta de conceder preferência às entidades sem fins lucrativos que atuam nas áreas da saúde e educação, mas rejeitamos a inclusão dos institutos federais neste dispositivo.

Acrescentamos ainda que a preferência está condicionada ao registro da entidade no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social – CNEAS¹ e possuam a Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social - CEBAS², como uma forma de garantir maior lisura do processo e como incentivo ao registro das entidades.

Alertamos ainda para a possibilidade de que os institutos federais passem por procedimento mais burocrático na obtenção desses bens sob o regime jurídico do Projeto de Lei nº 5.362/2020, em comparação com o procedimento previsto no inciso II do caput do art. 29 do Decreto-lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976.

Tudo isso contribui para o atendimento aos princípios da imparcialidade, da moralidade e da eficiência, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal.

Por outro lado, precisamos reconhecer o trabalho que já existe no âmbito da Receita Federal e que os projetos em deliberação visam regulamentar. Com o

¹ Disponível em <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/entidade-de-assistencia-social/cadastro-nacional-de-entidades-de-assistencia-social-2013-cneas>> Acesso em 02/07/2021.

² Disponível em <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/entidade-de-assistencia-social/certificacao-de-entidades-beneficentes-de-assistencia-social-cebas>> Acesso em 02/07/2021.





CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

objetivo de trazer a perspectiva do órgão que executa as atividades na rotina do seu expediente e que será impactado com a presente norma, consultamos a Receita Federal a respeito do projeto ora analisado.

Por meio da Nota SEI nº 3/2021/DIMAP/COMAP/COPOL/SUCOR/RFB-ME, expedida no processo SEI nº 18220.100959/2021-58, em trâmite no Ministério da Economia, a Divisão de Mercadorias Apreendidas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil se pronunciou sobre o PL nº 1778/2019.

Sobre a necessidade de um prazo para a destinação, a importância da definição da doação mediante edital e de maior transparência no procedimento de destinação dos bens, que são os principais problemas que o PL nº 1778/2019 visa solucionar, a Nota apresentou as seguintes considerações:

12. A fixação de um prazo máximo de “até 90 (noventa) dias contados da obtenção da mercadoria pela administração pública” para que a RFB promova a doação a entidades sem fins lucrativos é inexistente, inconveniente e inoportuna, em face dos procedimentos legais, normativos e operacionais exigíveis para consecução do objetivo proposto. Um dos fatores que não recomendam a fixação de prazo legal determinado para a destinação das mercadorias apreendidas é a necessária observância aos princípios constitucionais do Devido Processo Legal (art. 5º, inciso LIV da CF/88) e da Inafastabilidade do Judiciário (art. 5º, inciso XXXV da CF/88). Os processos administrativos fiscais de perdimento de mercadorias devem observar prazos legais que garantam a ampla defesa, sem prejuízo do autuado recorrer ao Poder Judiciário para reaver seus bens. Por essa razão, é comum haver determinação judicial para que a RFB não proceda à destinação das mercadorias até que haja apreciação judicial da pena de perdimento administrativa aplicada[5].

13. Neste contexto, considerando ainda a grande quantidade de mercadorias apreendidas e a necessidade de depósitos armazenadores em vários pontos do país, a celeridade nos procedimentos de gestão de mercadorias, inclusive na sua destinação, é objetivo continuamente buscado pela RFB, por meio do aperfeiçoamento de processos de trabalho regulamentação normativa, adequados e conformes com as peculiaridades atinentes à gestão de mercadorias apreendida.

14. O estabelecimento de prazo para que a RFB promova a alienação por doação somente a entidades sem fins lucrativos também é impraticável, uma vez que existem outras formas de destinação possíveis para que a RFB promova a saída das mercadorias dos recintos armazenadores. Atualmente a legislação vigente faculta, sem estabelecer exclusividade ou ordem de preferência, a escolha entre o leilão, a incorporação a órgãos públicos, a doação a entidades ou a destruição. A discricionariedade de escolha entre as várias opções previstas em Lei é necessária e adequada aos objetivos propostos para permitir ao Ministério da Economia alternativas para proceder a rápida saída das mercadorias dos recintos, de forma a não obstaculizar o seu exercício constitucional de fiscalização e controle sobre o comércio exterior. A importância dessas múltiplas opções é revelada pelo quadro abaixo, que demonstra a participação de cada uma das formas de destinação para conferir celeridade no esvaziamento dos depósitos.

(...)

Assinado eletronicamente pelo(a) Deputado(a) [REDACTED]
Para verificar a assinatura, clique no link: [REDACTED]



* C D 2 1 2 4 7 7 5 9 3 0 0



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

descreva as mercadorias que serão doadas com estimativa de valor de mercado, informe o prazo para a habilitação dos interessados e os critérios para a seleção do donatário.

18. Conforme consta da Justificação do PL, a publicação do edital seria providência necessária para garantir maior transparência e tratamento isonômico entre as instituições que solicitam mercadorias e, ainda, para impedir que a doação seja feita a grupo restritos e evitar a utilização fraudulenta dos bens doados.

19. Contudo, diversamente disso, as normas que regulam a matéria^[6] estabelecem os critérios, as condições e os procedimentos para destinação, garantindo total transparência, tratamento isonômico^[7] e a democratização nos atendimentos. No sítio^[8] da RFB constam todas as orientações sobre o assunto, esclarecendo quais entidades podem receber mercadorias apreendidas, quem pode solicitar, quais as exigências e a documentação necessária para habilitar-se à doação, como formalizar e a quem encaminhar o pedido, o tipo de mercadorias que pode ser solicitado, como acompanhar a tramitação do processo de doação e regras para casos específicos.

20. Todas as doações a entidades sem fins lucrativos e a órgãos da administração pública são divulgadas no sítio da RFB na Internet^[9], onde se pode identificar cada uma das entidades contempladas, com o correspondente número do ato de destinação das mercadorias, o valor e resumo das mercadorias destinadas, conferindo total transparência ao processo e evidenciando a pluralidade, variedade e diversidade de beneficiários em todo o território nacional.

Acompanhamos o posicionamento da Receita Federal no sentido de que não devemos retirar a autonomia do órgão para regulamentar sua atividade, tampouco se preocupar em editar leis sobre matéria de caráter operacional. A finalidade que buscamos aqui é garantir um procedimento mais eficaz e que atenda aos princípios administrativos.

Neste sentido, estabelecer que um procedimento que atualmente funciona sem utilização de edital, passe a utilizar edital publicado no Diário Oficial da União para que se torne mais célere não soa razoável. O problema não está em utilizar o edital, pelo contrário, é um mecanismo que utilizamos na Administração Pública para garantir lisura ao processo, mas também é o mesmo mecanismo conhecido por gerar lentidão no Estado brasileiro.

Dessa forma, aumentar a burocracia com o uso de um edital publicado em Diário Oficial da União para garantir transparência, não parece ser a solução mais adequada, considerando que, em última análise, o que se espera é que a Receita Federal, por meio de um procedimento público, divulgue os bens que serão destinados à doação para entidades sem fins lucrativos, seus valores, a finalidade e os critérios a serem utilizados na escolha.



* C D 2 1 2 4 2 7 7 5 9 3 0 0



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Entendemos que cabe ao legislativo estabelecer regras gerais no procedimento a ser adotado na destinação dos bens, mas que a forma pela qual a Receita vai promover essa destinação trata-se de matéria infralegal.

Se atualmente o órgão já funciona por meio de solicitações informatizadas e disponibiliza informações sobre o andamento do procedimento de solicitação dos bens, assim como o resultado final das destinações no sítio eletrônico, qual seria o óbice em realizar o procedimento administrativo de destinação dos bens da mesma forma? Ou de outra que considerar mais conveniente, desde que observando os critérios da lei?

Entendemos que o objetivo a ser alcançado com esta proposta é mudar o procedimento atualmente adotado na medida em que inverte a lógica atual em que as entidades interessadas solicitam os bens e a Receita avalia a disponibilidade. Com a proposta, as entidades podem participar de um procedimento em que estão acessíveis as informações básicas dos bens que estão disponíveis e dos critérios que devem cumprir para competir em igualdade de condições com as demais entidades interessadas. Esse é o verdadeiro mérito das propostas sob análise.

A exemplo do trabalho que desenvolvemos com nosso edital de emendas, onde divulgamos o processo seletivo para escolher projetos que serão avaliados dentro dos critérios do edital, percebemos que boa parte da população sequer sabe que os parlamentares têm direito à destinação de recursos por meio de emendas. Da mesma forma, os bens doados pela Receita podem ser melhor aproveitados quando houver plena divulgação da disponibilidade dos bens, alcançando entidades que hoje não conhecem essa opção e beneficiando entidades por meio de critérios pré-estabelecidos.

É importante frisar, por fim, que restringir a destinação ao procedimento administrativo via edital com publicação no Diário Oficial da União parece ser um retrocesso, no sentido de promover a burocratização de um procedimento desburocratizado, além de uma "solução" dispendiosa. Dessa forma, consideramos salutar manter a autonomia da Receita para definir a forma do procedimento administrativo de destinação dos bens e retiramos as menções ao edital e à necessidade de publicação em Diário Oficial da União no texto substitutivo. Caso a Receita considere que a melhor forma de atender aos requisitos impostos na lei é

via edital, a proposta de redação do substitutivo ainda permite esta opção.
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212427759300>



* C D 2 1 2 4 2 7 7 5 9 3 0 0



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Diante do exposto, VOTO:

- pela não implicação financeira ou orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública da União, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária do Projeto de Lei nº 1.778, de 2019, e do seu apensado, Projeto de Lei nº 5.362, de 2020;

- no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.778, de 2019, e do seu apensado, Projeto de Lei nº 5.362/2020, na forma do substitutivo.

Sala da Comissão, em _____ de setembro de 2021.

Deputado PAULO GANIME
Relator



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Paulo Ganime
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212427759300>



* C D 2 1 2 4 2 2 7 7 5 9 3 0 0 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N° 1.778, DE 2019
(DO RELATOR)

Altera o inciso, I, “b” e acrescenta os §§ 14 a 17 ao art. 29 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, para dispor sobre o procedimento de destinação de mercadorias abandonadas, entregues à Fazenda Nacional ou objeto de pena de perdimento, mediante doação, também a entidades sem fins lucrativos na área da educação e da saúde e a institutos federais.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei altera o inciso, I, “b” e acrescenta os §§ 14 a 17 ao art. 29 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, para dispor sobre o procedimento de destinação de mercadorias abandonadas, entregues à Fazenda Nacional ou objeto de pena de perdimento, mediante doação, a entidades sem fins lucrativos.

Art. 2º O Decreto-lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 29.....

I –

.....

b) doação a entidades sem fins lucrativos, preferencialmente com atuação comprovada nas áreas de educação ou saúde, desde que possuam registro no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social – CNEAS, ou possuam a Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social - CEBAS;

.....

§ 14. A alienação mediante doação a entidades sem fins lucrativos prevista na alínea b do inciso I do caput deverá ocorrer em até 90 (noventa) dias contados da autorização a que se refere o art. 28, mediante processo administrativo público que divulgue:

I – mercadorias que serão doadas, com a estimativa de seu valor de mercado;

II – prazo para a habilitação dos interessados;



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Paulo Ganime
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212427759300>





CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

III – critérios para a seleção do donatário.

§ 15. O processo administrativo a que se refere o § 14 deverá ser disponibilizado no sítio eletrônico da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 16. O § 14 não se aplica à doação dos bens referidos na alínea "a" do inciso II do § 1º do caput, desde que o donatário seja cadastrado com esse objetivo junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 17. A Secretaria da Receita Federal do Brasil divulgará em seu sítio eletrônico a relação dos donatários contemplados com as doações de que trata este artigo." (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2021.

Deputado PAULO GANIME
Relator



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Paulo Ganime
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212427759300>



* C D 2 1 2 4 2 7 7 5 9 3 0 0 *