

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 2.660, DE 2000

Dispõe sobre a destinação de bens apreendidos pela Secretaria da Receita Federal

Autor: Deputado RICARDO BERZOINI

Relator: Deputado ZENALDO COUTINHO

I - RELATÓRIO

Pelo Projeto de Lei em epígrafe, o ilustre Deputado Ricardo Berzoini quer que todos os bens apreendidos pela Secretaria da Receita Federal sejam leiloados e, no caso de bens perecíveis, sejam doados a entidades filantrópicas previamente cadastradas.

Na Comissão de Finanças e Tributação, foi oferecido Substitutivo e emenda com subemenda ao Substitutivo, aprovando-se exceções ao procedimento do leilão, mas, ainda assim, estabelecendo critérios rígidos e restritivos à destinação de bens apreendidos pela Secretaria da Receita Federal, pretendendo reduzir a margem de discricionariedade atualmente concedida ao Ministro da Fazenda e autoridades públicas delegadas no tocante a destinação dos referidos bens.

Alega o nobre autor do projeto que a ausência de critérios objetivos e transparentes para a destinação das mercadorias contraria princípios basilares da Administração Pública como o da impessoalidade, o da moralidade, o da finalidade, o da legalidade e o da motivação.

Ainda na Comissão de Finanças e Tributação, o ilustre Deputado Fetter Júnior apresentou Voto em Separado, manifestando-se contrariamente à aprovação do Projeto de Lei, sob o plausível argumento de que os pressupostos da justificativa à referida proposição eram improcedentes, visto que havia normatização sobre a matéria definindo critérios para a destinação de mercadorias apreendidas. Manifestou, na ocasião, que era explícita a transparência dada às doações de tais bens, uma vez que informações sobre a dinâmica da destinação de mercadorias, bem assim sobre todas as destinações efetivamente realizadas em cada mês, por nome do beneficiário, tipo de mercadoria e valor, encontravam-se acessíveis, na página da Secretaria da Receita Federal na Internet, a qualquer pessoa. Defendeu, ainda, que, para o caso, a regra jurídica não podia prover com justiça e acerto a melhor decisão.

Em todas as oportunidades em que o Ministério da Fazenda foi instado a manifestar-se sobre a matéria, seu posicionamento foi veementemente contrário ao Projeto de Lei, justificando que os contornos da proposição legislativa tornavam-na inexecutável e sustentando que, ao retirar do Ministério da Fazenda a imprescindível autonomia e versatilidade na destinação de mercadorias apreendidas, estar-se-ia inviabilizando a sua administração e, em consequência, o combate eficaz às práticas de ingresso e comercialização ilegais de mercadorias de procedência estrangeira no país.

Importa relatar, ainda, que a matéria sob exame foi objeto de representação à Procuradoria da República no Distrito Federal, formulada pelo autor do referido projeto de lei (protocolo nº P.A nº 1.16.000.000171/2001-21), sob a alegação de inobservância dos princípios basilares da Administração Pública, tendo o Ministério Público promovido o seu arquivamento por não se ter demonstrado evidências ou sequer indícios de quaisquer irregularidades nos procedimentos administrativos que vinham sendo - e ainda são - adotados pela Secretaria da Receita Federal.

II - VOTO DO RELATOR

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, que deu nova redação ao inciso XI do artigo 48 da Constituição Federal, o Congresso Nacional não pode mais dispor sobre estruturação e atribuições de Ministérios e órgãos da administração pública, restando-lhe, apenas, nesse particular, a competência para dispor sobre a criação e a extinção de Ministérios e órgãos da administração pública.

Neste mesmo sentido, a alteração do artigo 61, § 1º, inciso II, alínea e, e do artigo 84, inciso VI, alínea a, constante da referida Emenda Constitucional, corrobora o entendimento de que somente o Presidente da República, agora mediante Decreto, pois se trata de competência privativa, poderá dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal.

Ora, se não cabe mais ao Congresso Nacional alterar as atribuições de órgãos e Ministérios e dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública federal, revela-se inviável, do ponto de vista da legitimidade de iniciativa (art. 61 da C.F.), lei de iniciativa do Poder Legislativo alterar a forma de execução dessas atribuições, sob pena de interferência inconstitucional de um Poder em outro, de modo a afetar a independência e a harmonia que devem existir entre eles, consagradas no artigo 2º da Constituição Federal.

Inegavelmente, a administração e destinação de mercadorias apreendidas, inseridas no contexto da fiscalização e controle sobre o comércio exterior, são atribuições do Ministério da Fazenda, tal como disposto no artigo 237 da Constituição. Do aludido preceito constitucional decorre a competência da

Secretaria da Receita Federal, prevista em farta legislação infraconstitucional, para administrar e destinar mercadorias apreendidas ingressadas irregularmente no território nacional.

O Projeto de Lei nº 2660, de 2000, estabelece, em detalhes, como deve funcionar o Ministério da Fazenda com relação a sua atribuição exclusiva de destinar mercadorias apreendidas. A proposição legislativa, ao pormenorizar a forma, as condições e os critérios que devem ser adotados para desfazer-se do material apreendido e com pena de perdimento decretada, invade competência privativa do Poder Executivo, interferindo de forma descabida sobre a regular execução de suas atribuições, com consequências danosas ao funcionamento do órgão Secretaria da Receita Federal.

Revela-se, pois, imprópria a utilização do processo legislativo para inclusão de critérios e condições referentes ao funcionamento da administração federal, tendo em vista que eventual alteração dos procedimentos estabelecidos por normas do Poder Executivo dependeria de Decreto (CF art. 84, VI, a). Por outro lado, cabe a ambas as casas do Congresso Nacional a fiscalização dos atos da Administração, em especial da administração financeira e tributária, atribuição ampliada sensivelmente pela Constituição da República de 1988, nos termos do art. 49, X. Vê-se, desta forma, que o foro de discussão e decisão sobre a conveniência e oportunidade de alterar a matéria não se insere na esfera legislativa, mas na do Poder Executivo, sem prejuízo de posterior controle referente à execução, tal como previsto nos artigos 70 a 75 da CF, onde está explícita a competência do Congresso Nacional, mediante controle externo, para efetuar a fiscalização contábil, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta.

Com efeito, a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, ao transferir do Poder Legislativo para o Poder Executivo a incumbência de regular, por ato próprio, a organização e o funcionamento da administração federal, teve em mira a preservação da independência dos Poderes, bem assim a circunstância de que é de inegável dificuldade a regra jurídica, de maneira geral e abstrata, prover com justiça e acerto a melhor decisão, uma vez que somente o administrador, em contato com a realidade, está em condições de bem apreciar os motivos ocorrentes de oportunidade e conveniência em cada ato, de sentir e decidir administrativamente o que convém e o que não convém ao interesse público. Nesse contexto, vale lembrar que o poder discricionário da administração, se utilizado com desvio de finalidade ou com qualquer mácula de ilegalidade, deve originar imediata representação administrativa, penal e cível contra o administrador, com a conseqüente responsabilização, porém, nunca ser solapado da Administração Pública sob o pressuposto de que o administrador lhe esteja fazendo mau uso. Proposta de lei injusta, logo desprovida de conformidade com o direito *lato sensu*, seria aquela que “engessa” a Administração e pune a economia nacional e o interesse coletivo com o argumento de que visa a inibir prática ilegal de eventual administrador inescrupuloso.

Por todo o exposto, entendemos que o projeto é incompatível com a Constituição, sob o ponto de vista formal, uma vez que a competência para dispor sobre a matéria é privativa do Presidente da República, mediante Decreto, conforme previsto no art. 84, item IV, alínea a, com a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001.

Reveste-se, também, de inconstitucionalidade material, porque estaria afrontado o princípio constitucional de harmonia e independência dos Poderes da União previsto no art. 2º da Constituição Federal, uma vez que há evidente interferência no funcionamento e atribuições de órgão da administração pública, obstaculizando a fiscalização e o controle sobre o comércio exterior gerando, inclusive, aumento de despesas na eventual necessidade de construção ou contratação de novos depósitos para armazenagem de mercadorias.

Ainda, o projeto em exame dispõe sobre questões próprias da Lei que estabelece normas sobre Mercadorias Estrangeiras Apreendidas (Decreto Lei nº 1.455, de 1976), da legislação que trata da Destruição de Cigarros (Decreto Lei nº 1593, de 1977 e Lei nº 9.822, de 1999), da legislação sobre Produtos Industrializados (Lei nº 4.502, de 1964 e Decreto 2.937, de 1998), da Lei dos Entorpecentes (Lei nº 6368, de 1976), da Lei de Propriedade Industrial (Lei nº 9.279, de 1996) e da Lei de Direitos Autorais (Lei nº 9.610, de 1998) contrariando a boa técnica legislativa e incidindo em vício de injuridicidade, tendo em vista que, por algumas vezes demonstra-se omissa frente aos procedimentos já contemplados na legislação vigente e, por outras estabelece previsões divergentes. Observa-se, a título de exemplo, que embora a proposta em exame preveja a destruição de produtos "cuja circulação seja legalmente proibida", os veículos de passeio movidos a óleo diesel, para os quais há norma proibitiva para circulação, hoje têm a sua destinação a órgãos públicos amparada por norma específica (Portaria DNC nº 23, de 6 de junho de 1994). Neste mesmo sentido, há exaustiva listagem de produtos controlados pelo Exército que, apesar de circulação proibida, conforme Decreto 2.998/99 e seu Anexo I, devem ser encaminhados a esse órgão após apreendidos pela autoridade alfandegária. E nada recomenda ou justifica que se altere a forma de destinar essas espécies de bens. Verifica-se, ainda, que a proposição em tela vai na contramão da Lei de Propriedade Industrial, pois esta remete à Administração a incumbência de avaliar a solicitação do interessado para destruição da marca ou do produto contrafeito (art. 202 da Lei nº 9.279/96), cabendo à autoridade administrativa competente decidir, em cada caso, dentre as possibilidades legais de destinação, a hipótese de desfazimento do bem em que o interesse público será melhor preservado.

Observa-se, também, que o projeto contraria as normas estabelecidas na Lei Complementar nº 95/98, posto que contém matéria estranha a seu objeto (art. 7º, II) - o controle sobre entorpecentes e psicotrópicos é de competência do Ministério da Justiça; que o assunto já se encontra disciplinado por outras leis, não lhes havendo remissão expressa (art. 7º, IV); que utiliza cláusula revogatória

genérica, não indicando expressamente as leis ou disposições legais revogadas (art. 9º); e que o texto não evidencia com clareza o alcance que o legislador pretende dar à norma (art. 11, II, "a") - prevê, por exemplo, a destruição de mercadorias "de qualidade duvidosa e a incorporação aos órgãos públicos de bens que se "adeqüem às suas necessidades técnicas de funcionamento".

Ademais, a Emenda Substitutiva Global ao Substitutivo do relator ao Projeto de Lei nº 2.660, de 2000, aprovada na Comissão de Finanças e Tributação, não contempla as necessidades operacionais da Secretaria da Receita Federal, carecendo de redação clara e elucidativa sobre a matéria, gerando dúvidas sobre os procedimentos que devem ser adotados, contrariamente à boa técnica legislativa (LC 95/98 art. 11, II, "a"). Entende-se, em suma, que a legislação vigente sobre a matéria, resultado de aperfeiçoamentos ao longo do tempo está perfeitamente ajustada à realidade e atende de modo satisfatório às necessidades administrativas, não devendo, portanto, ser alterada.

Desse modo, votamos pela inconstitucionalidade formal e material, injuridicidade e inadequada técnica legislativa da proposta em exame nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação.

Sala de Comissões, em de de 2002

Deputado ZENALDO COUTINHO
Relator