



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

PARECER n. 00090/2019/DECOR/CGU/AGU

NUP: 08320.006625/2018-10

INTERESSADOS: UNIÃO - SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DA POLÍCIA FEDERAL NO ESTADO DO MATO GROSSO - SR/DPF/MT

ASSUNTOS: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: DIREITO FINANCEIRO. AQUISIÇÃO DE IMÓVEL COM RECURSOS ORIUNDOS DE PROCESSO PENAL. IMPOSSIBILIDADE.

I - Divergência jurídica a respeito da possibilidade da utilização de recursos oriundos de processo criminal em que houve sentença de perdimento para a aquisição de imóvel destinado à ampliação do estacionamento de edifício utilizado pela Superintendência Regional de Polícia Federal no Estado de Mato Grosso.

II - Não é lícita a aquisição de imóvel para uso da Administração com recursos provenientes da aplicação da pena de perdimento em processo penal, ressalvada disposição legal expressa, pois, é imperativa a observância do regramento constitucional e legal que regula os orçamentos públicos, eis que todas as receitas e despesas da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, deverão constar da legislação orçamentária

III - Resolução nº 587, de 30 de setembro de 2019 (DOU de 08.10.2019, Seção 1, p. 136), aprovada pelo Conselho da Justiça Federal - CJF, que inviabiliza a destinação de recursos para a finalidade pretendida nestes autos.

Ement. 34

Senhor Coordenador-Geral,

1. A Superintendência Regional da Polícia Federal em Mato Grosso - SRPF-MT identificou dois imóveis para fins de aquisição, com a finalidade de promover a ampliação do estacionamento de edifício utilizado por aquele órgão em decorrência de alteração legislativa promovida por lei local, cuja obra encontra-se licitada desde 2015, e que teria sido iniciada no ano de 2017 (Seq. 1).
2. Os imóveis em questão foram objeto de avaliações que apontaram os valores de R\$865.000,00 (Seq. 1, 3, fls. 26 e segs.) e R\$595.000,00 (Seq. 1, 6).
3. Atestou-se nos autos a inexistência de dotação orçamentária para fazer frente à aquisição na Lei Orçamentária Anual - LOA de 2019 (Seq. 1, 7, fl. 20).
4. Ao solicitar autorização à Superintendência Regional do Patrimônio da União em Mato Grosso - SPU-MT para a aquisição de um desses imóveis, a SRPF-MT declarou que contaria com recursos provenientes de decisão judicial para fazer frente a essa compra (Seq. 1, 8, fls. 98/99).
5. Por intermédio do Despacho de fl. 165 (Seq. 1, 9), foi decidido que somente após a conclusão do trâmite procedimental necessário à aquisição do imóvel seria solicitada a "*destinação de recursos para a 1ª Vara Federal de Cáceres/MT, para que seja dado destinação de recursos oriundos da lavagem de dinheiro, do tráfico internacional de drogas, para a compra de terreno, que servirá para ampliar a área do GISE/MT*".
6. Naquela mesma oportunidade foi determinada a juntada de cópia integral dos autos nº 9576.62.2013.4.01.3600, "*que comprova a questão da existência da apreensão dos recursos em atividade de repressão ao tráfico de drogas pelo GISE/MT, bem como da existência de ação penal para a apuração da infração em comento*".
7. No âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP (Seq. 1, 9, fl. 204) foi determinada a instrução dos autos, com a manifestação da Consultoria Jurídica da União no Estado de Mato Grosso - CJU-MT, que se pronunciou por meio do PARECER Nº 230/2019/CJU-MT/CGU/AGU (Seq. 2), aprovado pelo Despacho de Seq. 3.
8. Naquela manifestação (Seq. 2), a CJU-MT aduz que o procedimento não teve seguimento na Secretaria-Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública, dada a ausência de disponibilidade orçamentária para fazer frente às despesas para a aquisição do imóvel (item 28 do Parecer).
9. Ao tratar desse tema, a CJU-MT trouxe à colação o PARECER Nº 199/2019/CJU-MG/CGU/AGU, que tratou da possibilidade da destinação direta de recursos oriundos de termos de ajustamento de conduta firmados pelo Ministério Público a órgãos e entidades públicas federais afetas a sua área de atuação, dada a natureza jurídica de negócio jurídico bilateral, consensual e formal desse ajuste.
10. Para a CJU-MT, o órgão público não "*deve permanecer amarrado à indisponibilidade de realizações de necessidades que importem na utilização de recursos públicos para tal e, portanto, não previstos orçamentariamente*", pois, "*nesse caso não se tem a utilização de qualquer recurso público e,*

portanto, nada impediria que, desde que utilizada fonte externa de recursos (filantrópicos, doações, etc) e que tal fonte fosse indicada no respectivo edital ou dispensa conforme determina a Lei nº 8.666, de 1993, não pudesse o órgão efetivar a contratação almejada".

11. Por intermédio do PARECER Nº 812/2019/CONJUR-MJSP/CGU/AGU (Seq. 6), aprovado pelos Despachos de Seqs. 7 e 8, aquele órgão jurídico manifestou-se pela ausência de autorização legal para a utilização de recursos oriundos do Poder Judiciário, nos seguintes termos:

"31. Ante o exposto, sugere-se esclarecer à Secretaria Executiva a inviabilidade de se prosseguir com o processo de despesa pública sem adequada indicação de disponibilidade em programa orçamentário-financeiro correspondente, pelo que recomenda-se a não intermediação do pedido excepcional de aquisição de imóvel junto ao Ministério da Economia, na forma do Art. 2º, § 1º da Portaria nº 179/2019. Além disso, é ilegal a entabulação de acordo diretamente entre o juiz da causa criminal e qualquer agente público, que vise definir, sem o devido processo legislativo e administrativo de escolha pública de alocação de recursos, a destinação específica de pecúnia apreendida em processo criminal, tudo com base nos Arts. 48, incs. I e II e Arts. 166 e 167, ambos da Constituição Federal, Arts. 3º, 4º e 6º da Lei nº 4.320/1964, Art. 45, §3º e Art. 91, inc. II do Código Penal, Art. 2º da LC nº 79/1994 e Art. 62-A da Lei nº 11.343/2006."

12. Por seu turno, a Consultoria Jurídica de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - CJPDG-PGFN, manifestou-se por intermédio do PARECER Nº 729/2019/GCG/CGJOE/CONJUR-PDG/PGFN/AGU (Seq. 11), aprovado pelos Despachos de Seq. 12 e 16, apresentando as seguintes conclusões:

"1. a destinação direta de recursos apreendidos e/ou recuperados em procedimento criminal para a aquisição de imóvel pela Polícia Federal, ou por qualquer outro órgão ou entidade pública, representa uma violação expressa das normas básicas de direito financeiro, pois implica em: (i) utilização de receita pública não devidamente registrada no orçamento e na Conta Única do Tesouro Nacional; (ii) realização de despesa pública sem prévia autorização orçamentária; e (iii) processamento "extraorçamentário" de receitas e despesas públicas que contrária os princípios da responsabilidade e transparência na gestão fiscal;

2. a destinação direta de recursos apreendidos e/ou recuperados em procedimento criminal para a aquisição de imóvel pela Polícia Federal, ou por qualquer outro órgão ou entidade pública, representa também uma violação dos próprios mecanismos de separação dos poderes em matéria de gestão orçamentária; e

3. o entendimento contrário pode representar um precedente extremamente negativo em matéria de finanças públicas, com riscos em termos de uma maior fragmentação e inconsistência na utilização de recursos públicos e na definição de prioridades, em prejuízo da própria responsabilidade e transparência na gestão fiscal."

13. Antes de enviar essa manifestação a este Departamento, a CJPGD-PGFN solicitou a manifestação da Secretaria de Orçamento Federal - SOF (Seq. 11, item 21), que efetivamente se pronunciou no Seq. 22, por meio da Nota Técnica SEI nº 1771/2019/ME, *in verbis*:

"11. Dessa forma, os recursos oriundos de eventual perdimento de bens em processo criminal, por se constituírem receitas orçamentárias, atraem a incidência do § 3º art. 164 da CF, bem como dos arts. 56 e 57 da Lei nº 4.320, de 1964, além de outros dispositivos já citados. No âmbito da despesa, a aquisição de imóvel pela União, no caso a Polícia Federal, trata-se de despesa pública e, portanto, deverá ser autorizada por meio da LOA, em consonância com a legislação que rege a matéria orçamentária já detalhada nesta Nota, com destaque para o art. 167 da CF, que veda expressamente o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, bem como a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

12. Diante do exposto, por contrariar diversos dispositivos constitucionais e legais, esta SOF entende que não é possível a utilização de recursos oriundos de eventual perdimento de bens em processo criminal, para custear diretamente a aquisição de bem imóvel, sem necessidade de registro das respectivas receitas e despesas na LOA. Por força de mandamentos constitucional e legal, todas as receitas e despesas referentes aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, deverão constar da LOA."

14. Eis a síntese do necessário. Passa-se ao exame propriamente dito.

Da divergência jurídica sobre a licitude da destinação de recursos de processo criminal para aquisição de imóvel para a União diante das regras de Direito Financeiro previstas na Constituição, na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

15. Trata-se de discussão a respeito da possibilidade da utilização de recursos oriundos de processo criminal em que teria havido sentença de perdimento, para a aquisição de imóvel destinado à ampliação do estacionamento do edifício da Superintendência Regional de Polícia Federal no Estado de Mato Grosso.

16. A divergência jurídica reside na contraposição das teses apresentadas, de um lado, pela CJU-MT, ancorando-se em Parecer lançado pela CJU-MG, que defende a licitude da utilização de recursos oriundos do processo criminal para fins de aquisição do imóvel, e de outro lado, a CONJUR-MJSP e a CJPDG-PGFN, que apontam, nesse procedimento, afronta ao regramento constitucional e legal que regula a realização da despesa pública.

17. E, de fato, entende-se correta a interpretação dada pela CONJUR-MJSP e pela CJPDG-PGFN, na medida em que não se trata, diferentemente do alegado pela CJU-MT, de recursos que estão à livre disposição das partes envolvidas no processo penal.

18. É que, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé, o perdimento de bens em processo penal se dá em favor da União. Definido o perdimento judicialmente, portanto, trata-se de recurso da União.

19. O art. 91, II, "b", do CP, com a atual redação, tem a seguinte redação:

"Art. 91 - São efeitos da condenação:

I - tornar certa a obrigação de indenizar o dano causado pelo crime;

II - **a perda em favor da União, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé:**

a) dos instrumentos do crime, desde que consistam em coisas cujo fabrico, alienação, uso, porte ou detenção constitua fato ilícito;

b) **do produto do crime ou de qualquer bem ou valor que constitua proveito auferido pelo agente com a prática do fato criminoso.**

§ 1º Poderá ser decretada a perda de bens ou valores equivalentes ao produto ou proveito do crime quando estes não forem encontrados ou quando se localizarem no exterior.

§ 2º Na hipótese do § 1º, as medidas assecuratórias previstas na legislação processual poderão abranger bens ou valores equivalentes do investigado ou acusado para posterior decretação de perda."

20. A alínea "b" do inciso II do art. 91 do CP determina a perda em favor da União, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé, do produto do crime ou de qualquer bem ou valor que constitua proveito auferido pelo agente com a prática do fato criminoso.

21. Além da previsão contida no CP, o art. 7º da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, com a redação dada pela Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012, determina a perda em favor da União, nos crimes de competência da Justiça Federal, de todos os bens, direitos e valores relacionados, direta ou indiretamente, à prática dos crimes previstos naquela Lei (art. 7º, I), ressalvando apenas o direito do lesado de boa-fé, admitindo apenas a doação dos instrumentos do crime sem valor econômico a museu criminal ou entidade pública, se houver interesse na sua conservação (§2º do art. 7º):

"Art. 7º São efeitos da condenação, além dos previstos no Código Penal:

I - a perda, em favor da União - e dos Estados, nos casos de competência da Justiça Estadual -, de todos os bens, direitos e valores relacionados, direta ou indiretamente, à prática dos crimes previstos nesta Lei, inclusive aqueles utilizados para prestar a fiança, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé;

.....

§ 2º Os instrumentos do crime sem valor econômico cuja perda em favor da União ou do Estado for decretada serão inutilizados ou doados a museu criminal ou a entidade pública, se houver interesse na sua conservação."

22. E dada a natureza dos ilícitos combatidos por meio da Lei nº 9.613, de 1998, há previsão no seu art. 8º, com a redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012, no sentido de garantir que havendo solicitação de autoridade estrangeira, seja assegurado o valor recuperado ao Estado requerente, nos seguintes termos:

"Art. 8º O juiz determinará, na hipótese de existência de tratado ou convenção internacional e por solicitação de autoridade estrangeira competente, medidas assecuratórias sobre bens, direitos ou valores oriundos de crimes descritos no art. 1º praticados no estrangeiro.

§ 1º Aplica-se o disposto neste artigo, independentemente de tratado ou convenção internacional, quando o governo do país da autoridade solicitante prometer reciprocidade ao Brasil.

§ 2º Na falta de tratado ou convenção, os bens, direitos ou valores privados sujeitos a medidas assecuratórias por solicitação de autoridade estrangeira competente ou os recursos provenientes da sua alienação serão repartidos entre o Estado requerente e o Brasil, na proporção de metade, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé."

23. A perda de bens e valores, por seu turno, enquanto pena restritiva de direitos, dá-se em benefício do Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, *in verbis*:

"Art. 45. Na aplicação da substituição prevista no artigo anterior, proceder-se-á na forma deste e dos arts. 46, 47 e 48.

§ 1º A prestação pecuniária consiste no pagamento em dinheiro à vítima, a seus dependentes ou a entidade pública ou privada com destinação social, de importância fixada pelo juiz, não inferior a 1 (um) salário mínimo nem superior a 360 (trezentos e sessenta) salários mínimos. O valor pago será deduzido do montante de eventual condenação em ação de reparação civil, se coincidentes os beneficiários.

§ 2º No caso do parágrafo anterior, se houver aceitação do beneficiário, a prestação pecuniária pode consistir em prestação de outra natureza.

§ 3º **A perda de bens e valores pertencentes aos condenados dar-se-á, ressalvada a legislação especial, em favor do Fundo Penitenciário Nacional, e seu valor terá como teto - o que for maior - o montante do prejuízo causado ou do provento obtido pelo agente ou por terceiro, em consequência da prática do crime."**

24. Nesses termos, verifica-se que os recursos arrecadados no âmbito do processo penal, quando suscetíveis de destinação a outras finalidades específicas, o são por expressa previsão legal.

25. Em verdade, a solução da questão jurídica passa pelas normas de Direito Financeiro. E, nesse ponto, não se encontra nas normas que regulam as finanças públicas autorização para a destinação direta, pelo Juízo, desses recursos apreendidos.

26. A Constituição (arts. 163 e seguintes), a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e

a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, especialmente no que tange ao ingresso das receitas e à realização das despesas públicas, não permitem a destinação de recursos diretamente a órgãos fora do orçamento e das regras que regulam a realização das receitas e despesas.

27. É cediço que o art. 165 da Constituição estabelece regras para a elaboração dos orçamentos públicos, cabendo à lei complementar dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, bem como estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para instituição e funcionamento de fundos (§9º).

28. Em verdade, a vinculação a determinada finalidade de recursos recuperados no âmbito de ações de combate à prática de atos ilícitos demandaria autorização legislativa e previsão nas leis orçamentárias, a exemplo dos recursos destinados ao FUNPEN (art. 45, §3º, CP) e a entidades públicas ou privadas (art. 45, §1º, CP).

29. Além disso, a Constituição veda expressamente que sejam iniciados programas e projetos não incluídos na lei orçamentária anual, bem como a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (art. 167, I e II, CF), bem como veda a instituição de fundos de qualquer natureza sem prévia autorização legislativa (art. 167, IX).

30. Quanto à receita pública, o art. 1º do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, determina a observância do princípio da unidade de caixa e do uso da via bancária para a realização de todas as receitas e despesas da União, independentemente da sua natureza, o fazendo com fundamento no art. 56 da Lei nº 4.320, de 1964, e no art. 1º do Decreto-Lei nº 1.755, de 31 de dezembro de 1979.

31. Os dispositivos são os seguintes:

"Art. 56. O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais."

.....

"Art 1º - A arrecadação de todas as receitas da União far-se-á na forma estabelecida pelo Ministério da Fazenda, devendo o seu produto ser obrigatoriamente recolhido à conta do Tesouro Nacional."

32. Além disso, a Lei Complementar nº 101, de 2000, também estabelece consequências em relação à **despesa pública** realizada sem adequação orçamentária, nos arts. 15 e seguintes, o que evidencia a necessidade de observância rigorosa das normas inerentes às finanças públicas.

33. Por seu turno, a Lei nº 4.320, de 1964, disciplina a elaboração do orçamento público e declara expressamente que ele deve evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho governamental, obedecidos os princípios da universalidade, anualidade, e unidade de caixa, bem como deve conter previsão inerente a todas as receitas e a todas as despesas, conforme se observa dos seus arts. 2º, 3º e 4º, *in verbis*:

"Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

(...)."

"Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros." (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

"Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º."

34. Portanto, a livre destinação de recursos da União para finalidades específicas não encontra amparo nas regras de Direito Financeiro que regulam o orçamento, bem como nas que determinam que todas as receitas e despesas previstas devem ingressar no Caixa Único do Tesouro Nacional.

35. O orçamento da União tem dentre seus fundamentos o princípio da universalidade ou globalização, segundo o qual:

"(...) o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado. Indispensável para o controle parlamentar, pois possibilita: a) conhecer a priori todas as receitas e despesas do governo e dar prévia autorização para respectiva arrecadação e realização; b) impedir ao Executivo a realização de qualquer operação de receita e de despesa sem prévia autorização Legislativa; c) conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar a cobrança de tributos estritamente necessários para atendê-las." (Vander Gontijo - COFF/CD; Brasília, setembro de 2004; <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/principios.html>)

36. José Afonso da Silva tece as seguintes considerações sobre o princípio da universalidade: (*in* Comentário Contextual à Constituição, 3ª ed., Malheiros, 2007, p. 691/692):

"(...). O princípio da universalidade foi sempre considerado essencial a uma boa administração orçamentária. Ele se completa com a regra do orçamento bruto, de acordo com a qual as parcelas da receita e das despesas devem figurar em bruto no orçamento, isto é, sem qualquer dedução. Realiza-se, pois, o princípio da universalidade na exigência de que todas as rendas e despesas dos Poderes, fundos, órgãos e entidades da Administração direta e indireta sejam incluídas no orçamento anual geral.

Hoje o princípio é entendido em sentido menos formal, um pouco diverso do tradicional. O orçamento-programa não o repele. Mantém-no, mas lhe dá nova configuração. Não insiste no requisito puramente formal de que sejam incluídas todas as receitas e e despesas, eliminando-se inflexivelmente os 'fundos especiais' e a autonomia financeira de certas empresas governamentais. O importante - como nota Pedro Munoz Amato - é reunir todos os elementos substantivos necessários à articulação do programa total do Governo;

especialmente, um orçamento deve conter explicações sobre os propósitos que o Governo deseja lograr, as formas de organização, os métodos de trabalho, as medidas de qualidade, a utilização do pessoal, além das descrições quantitativas dos cursos, produtividade, tempo, espaço, receitas e despesas. Quer dizer que deverão ser incluídos no orçamento os aspectos do programa cada cada órgão, principalmente aqueles que envolvam qualquer transação financeira. Assim, a universalidade adquire característica de totalização, de globalização, transforma-se em princípio do orçamento global. Isso se descobre no art. 165, especialmente e em seu §5º, que reúne os orçamentos fiscais, de investimento das empresas e da Seguridade Social, inter-relacionados com o plano plurianual, que, por sua vez, se integra dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais - de onde se percebe a íntima vinculação desse princípio com o da unidade, (...)."

37. Por isso, todas as previsões de receita e despesa no âmbito dos órgãos da Administração Pública devem estar inseridas nas leis orçamentárias. O orçamento público deve expressar de forma substantiva a atividade financeira do Estado.

38. Cabe ao Congresso Nacional (art. 48, II, CF), diante das propostas orçamentárias apresentadas, elaborar o orçamento de forma a destinar os recursos públicos necessários e suficientes para o desenvolvimento das atividades estatais.

39. Para corroborar essa assertiva, convém ressaltar que o Conselho da Justiça Federal - CJF aprovou e publicou a Resolução nº 587, de 30 de setembro de 2019 (DOU de 08.10.2019, Seção 1, p. 136) - cópia anexa, que inviabiliza a destinação pretendida pela Superintendência Regional de Polícia Federal em Mato Grosso, nos seguintes termos:

"Art. 1º A destinação de valores em procedimento penal, a título de reparação de danos a pessoas jurídicas de direito público, de perdimento de instrumentos, produto ou proveito de crime, de valores relacionados à lavagem de dinheiro, de valores não reclamados, de confisco em decorrência do tráfico de drogas e da exploração do trabalho escravo, ou de qualquer outra forma de perdimento ou de confisco, assim como de reparação de danos a pessoas naturais e jurídicas de direito privado, no âmbito da Justiça Federal, será regida pelas disposições desta Resolução.

Art. 2º **Os valores depositados em conta judicial, vinculados a procedimento penal, em decorrência de apreensão, alienação judicial, depósito, acordo de colaboração premiada, ou outra forma de arrecadação, os quais, por decisão judicial, sejam destinados à reparação de danos a pessoas jurídicas de direito público, ou tenham perdimento ou confisco decretado, serão convertidos em renda, mediante transferência ao caixa único do tesouro respectivo.**

§ 1º Os valores cujo perdimento foram decretados em favor da União, em decorrência de crimes tipificados na Lei 11.343/06, serão revertidos diretamente ao Fundo Nacional Antidrogas.

§ 2º Os valores destinados à reparação de direitos difusos serão destinados ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD) criado pela Lei 7.347, de 24 de julho de 1985.

§ 3º Os valores destinados à reparação de danos a pessoas naturais e jurídicas de direito privado serão levantados mediante alvará judicial, transferência bancária, ou qualquer outra forma que assegure o proveito ao destinatário.

Art. 3º É vedado ao magistrado:

I - condicionar a conversão de renda à vinculação da receita a órgão, fundo ou despesa, ainda que a órgãos encarregados da persecução penal, ou a programas diretamente prejudicados pelo delito;

II - determinar a utilização dos valores para o pagamento de credores da administração pública;

III - destinar valores a entidades públicas ou privadas com destinação social, salvo se imputados como prestação pecuniária, na forma do art. 45 do Código Penal, hipótese na qual será observada a Resolução CJF 295/2014;

IV - determinar ou autorizar o abatimento de valores destinados à reparação do dano, a título de despesa ou de contribuição a órgão de persecução penal, salvo para satisfazer despesas com depósito ou conservação de bens;

V - determinar ou autorizar a destinação de verbas de pessoas jurídicas integrantes da Administração Pública a entidade associativa ou fundacional.

Art. 4º Ao homologar e apreciar a execução de acordos de colaboração premiada e acordos de leniência, os juízes federais observarão o disposto nesta Resolução."

Conclusão.

40. Ante o exposto, parece adequada a interpretação segundo a qual, ressalvada disposição legal expressa, não é lícita a aquisição de imóvel para uso da Administração com recursos oriundos da aplicação da pena de perdimento em processo penal, pois, é imperativa a observância do regramento constitucional e legal que regula os orçamentos públicos, eis que todas as receitas e despesas da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, deverão constar da legislação orçamentária.

À consideração superior.

Brasília, 09 de outubro de 2019.

MARCO AURÉLIO CAIXETA
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08320006625201810 e da chave de acesso 8c7aba9a

Documento assinado eletronicamente por MARCO AURELIO CAIXETA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 321084080 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCO AURELIO CAIXETA. Data e Hora: 15-10-2019 14:54. Número de Série: 13863214. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

DESPACHO n. 00692/2019/DECOR/CGU/AGU

NUP: 08320.006625/2018-10

Interessada: Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública

Assunto: Aquisição de imóvel para uso da Administração com recursos de perdimento de bens decorrente de processo penal

Exmo. Senhor Consultor-Geral da União,

1. Aprovo o Parecer nº 90/2019/DECOR/CGU/AGU, nos precisos termos do Despacho nº 684/2019/Decor/CGU/AGU.

2. Consolide-se, por conseguinte, o entendimento no sentido de que a aplicação dos recursos decorrentes de perdimento de bens em favor da União no âmbito de processo penal deve observar os preceitos da unidade de tesouraria e da universalidade do orçamento, com eventuais temperamentos que disposição específica porventura possa impor, uma vez que a execução das despesas deve integrar o ciclo orçamentário mediante previsão na lei orçamentária anual; que é expressamente proscrito pela Carta "*o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual*", bem como "*a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais*" (art. 167, incisos I e II, da CF/1988); considerando o que dispõe o art. 2º, e art. 3º, inciso I, da Resolução nº 587, de 30 de setembro de 2019, do Conselho da Justiça Federal; e considerando, ainda, o preceitos constitucionais que fixam o sistema de freios e contrapesos que resguardam a separação, a harmonia e a independência dos Poderes que compõem a União, cumprindo ao Poder Executivo a gestão e execução do orçamento sob sua administração, nos estritos termos das prescrições e prioridades delimitadas na lei orçamentária anual.

3. Em complemento, relevante ser consignado que, quanto aos crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores, o art. 7º, inciso I, e seu § 1º, da Lei nº 9.613, de 1998, determina que devem ser destinados à União "*os bens, direitos e valores relacionados, direta ou indiretamente, à prática dos crimes previstos nesta Lei, inclusive aqueles utilizados para prestar a fiança, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé*", e que, no âmbito de sua competência, cabe à União disciplinar "*a forma de destinação dos bens, direitos e valores cuja perda houver sido declarada, assegurada, quanto aos processos de competência da Justiça Federal, a sua utilização pelos órgãos federais encarregados da prevenção, do combate, da ação penal e do julgamento dos crimes previstos nesta Lei*".

4. Sobre a matéria, há precedente deste Departamento - Parecer nº 77/2017/DECOR/CGU/AGU e subsequentes Despachos de Aprovação exarados no NUP 00405.004620/2017-11 (seq. 48/54), no sentido de que a aplicação do § 1º do art. 7º demanda regulamentação para sua aplicação:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. ACORDOS DE COLABORAÇÃO PREMIADA E DE LENIÊNCIA. DESTINAÇÃO DE RECURSOS A INSTITUIÇÕES E ÓRGÃOS ENCARREGADOS DO COMBATE A ILÍCITOS ADMINISTRATIVOS E CRIMINAIS.

I - O art 7º, §1º, da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, com a redação dada pela Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012, demanda regulamentação para que os órgãos encarregados da prevenção, do combate, da ação penal e do julgamento dos crimes previstos naquela Lei, no âmbito da Justiça Federal, sejam beneficiados com a destinação de bens, direitos e valores objeto de perdimento, e não oferece embasamento legal, por si só, para a destinação de recursos a órgãos predeterminados em cláusulas de acordo de colaboração premiada e leniência.

II - Observado o princípio orçamentário da universalidade, todos os programas desenvolvidos no âmbito dos órgãos da Administração Pública devem estar inseridos nas leis orçamentárias, seguindo-lhes fielmente o seu iter procedimental. O orçamento público deve expressar de forma substantiva a atividade financeira do Estado. Nesse sentido, a atuação no combate à corrupção, de forma permanente, demanda adequação orçamentária, independente do ingresso eventual de recursos que ocorre no âmbito desses acordos de colaboração premiada e de leniência, cabendo ao orçamento público prever a dotação necessária e suficiente para que os órgãos competentes sejam munidos dos recursos necessários para o exercício dessa obrigação assumida inclusive internacionalmente pela República Federativa do Brasil.

5. Nestes termos, sugere-se que a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e

Segurança Pública e que a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional avaliem a possibilidade de demandar as unidades administrativas competentes no âmbito das respectivas Pastas a analisar a viabilidade, a conveniência e a oportunidade de propor a disciplina legal necessária para conferir efetiva exequibilidade ao § 1º do art. 7º da Lei nº 9.613, de 1998, observando-se os preceitos constitucionais que regem o orçamento público.

6. Caso acolhido, recomenda-se que seja conferida ciência à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, à Consultoria Jurídica da União no Estado do Mato Grosso, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, à Procuradoria-Geral da União, à Secretaria-Geral Contencioso, à Secretaria-Geral de Consultoria, às Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios e órgãos assemelhados e às Consultorias Jurídicas da União nos Estados e no Município de São José dos Campos.

Brasília, 17 de outubro de 2019.

VICTOR XIMENES NOGUEIRA

ADVOGADO DA UNIÃO

DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08320006625201810 e da chave de acesso 8c7aba9a

Documento assinado eletronicamente por VICTOR XIMENES NOGUEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 330309782 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VICTOR XIMENES NOGUEIRA. Data e Hora: 17-10-2019 17:10. Número de Série: 1781977. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

Despacho nº 684/2019/ Decor/CGU/AGU (11/10/2019)

Referência: 08320.006625/2018-10

Interessada: Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública

Assunto: Aquisição extra orçamentária de imóvel para uso da Administração

Sr. Diretor do Decor/CGU,

1. Via **Despacho de Aprovação nº 1.255/2019/Conjur-MJSP/CGU/AGU** (23/07/2019)^[1], e em atenção ao **Parecer nº 812/2019/Conjur-MJSP/CGU/AGU** (12/07/2019)^[2], instou-se a CGU/AGU a uniformizar controvérsia estabelecida contra a compreensão do **Parecer nº 230/2019/CJU-MT/CGU/AGU** (12/06/2019)^[3], quanto à (in)viabilidade jurídica de aquisição de imóvel para uso público via utilização direta de fontes não orçamentárias de recursos efetivamente disponíveis e de origem indicada, provenientes de decisões judiciais de perdimento de bens e valores.

2. O **Parecer nº 729/2019/GCG/CGJOE/Conjur-PDG/PGFN/AGU** (07/08/2019)^[4], aderiu ao entendimento da Conjur/MJSP acerca da impossibilidade para tais fins de utilização extraorçamentária de recursos provenientes de perdimento judicial, sob risco de violação aos mecanismos de separação dos poderes em matéria de gestão orçamentária e de normas básicas de direito financeiro, e a fundamento dos princípios da universalidade do orçamento e da unidade de tesouraria, cuja inobservância implicaria em: *(i)* utilização de receita pública não registrada no orçamento e na Conta Única do Tesouro Nacional; *(ii)* realização de despesa pública sem prévia autorização orçamentária; e *(iii)* processamento de receitas e despesas públicas em contrariedade aos princípios da responsabilidade e transparência na gestão fiscal.

3. E a teor agora do **Parecer nº 090/2019/Decor-CGU/AGU** (09/10/2019), conclui-se que, além da Resolução nº 587, de 30/09/2019 (DOU de 08.10.2019, Seção 1, p. 136) do Conselho da Justiça Federal inviabilizar a destinação alviada, inexistindo para a hipótese disposição legal expressa, e dispondo a lei penal ser destinatária desses recursos a União, com direcionamento a fundos específicos também em lei previstos, carece de respaldo jurídico a sua utilização para aquisição de imóvel de uso administrativo sem a observância do regramento constitucional e legal que regula os orçamentos públicos, eis que em regra as receitas e despesas da União, seus fundos, órgãos e entidades da Administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, devem constar de legislação específica e integrar-se ao ciclo orçamentário.

4. Ao compartilhar dessa compreensão, com os temperamentos que eventual previsão legal possa impor, acolho o **Parecer nº 090/2019/Decor-CGU/AGU** (09/10/2019), e proponho sua aprovação, do que afinal se deliberar dando-se ampla ciência ao conjunto de órgãos consultivos da Advocacia-Geral da União, ênfase à Conjur/MJSP, à CJU/MT e à PGFN.

À apreciação de V. Exa.
Brasília, 11 de outubro de 2019.

Joaquim Modesto Pinto Júnior
Advogado da União
Coordenador da CAPS-Decor/CGU

^[1] Sequencial Sapiens nº 008 - **Despacho de Aprovação nº 1.255/2019/Conjur-MJSP/CGU/AGU** (23/07/2019)

^[2] Sequencial Sapiens nº 006 - **Parecer nº 812/2019/Conjur-MJSP/CGU/AGU** (12/07/2019)

^[3] Sequencial Sapiens nº 002 - **Parecer nº 230/2019/CJU-MT/CGU/AGU** (12/06/2019)

^[4] Sequencial Sapiens nº 011 - **Parecer nº 729/2019/GCG/CGJOE/Conjur-PDG/PGFN/AGU** (07/08/2019)

mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08320006625201810 e da chave de acesso 8c7aba9a

Documento assinado eletronicamente por JOAQUIM MODESTO PINTO JUNIOR, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 328884156 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOAQUIM MODESTO PINTO JUNIOR. Data e Hora: 16-10-2019 18:43. Número de Série: 1784438. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE

SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE | FONE (61) 2026-8557 BRASÍLIA/DF 70.070-030

DESPACHO n. 00954/2019/GAB/CGU/AGU

NUP: 08320.006625/2018-10

INTERESSADOS: UNIÃO - SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DA POLÍCIA FEDERAL NO ESTADO DO MATO GROSSO - SR/DPF/MT

ASSUNTOS: Aquisição de imóvel para uso da Administração com recursos de perdimento de bens decorrente de processo penal

Exmo. Senhor Advogado-Geral da União,

1. Aprovo o Parecer nº 90/2019/DECOR/CGU/AGU, nos termos do Despacho nº 692/2019/DECOR/CGU/AGU.

2. Caso acolhido, cientifique-se a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, a Consultoria Jurídica da União no Estado do Mato Grosso, o Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas - DEINF, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Procuradoria-Geral da União, a Secretaria-Geral Contencioso, a Secretaria-Geral de Consultoria, as Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios e órgãos assemelhados e as Consultorias Jurídicas da União nos Estados e no Município de São José dos Campos.

Brasília, 17 de outubro de 2019.

(assinado digitalmente)
ARTHUR CERQUEIRA VALÉRIO
Advogado da União
Consultor-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08320006625201810 e da chave de acesso 8c7aba9a

Documento assinado eletronicamente por ARTHUR CERQUEIRA VALERIO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 331891067 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ARTHUR CERQUEIRA VALERIO. Data e Hora: 17-10-2019 18:28. Número de Série: 17340791. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.