



**TC 027.094/2018-9**

**Natureza:** PRESTAÇÃO DE CONTAS

**Natureza:** Processo de contas anuais, exercício de 2017

**Unidade Jurisdicionada:** Secretaria Nacional do Consumidor, Ministério da Justiça e Segurança Pública

**Responsável(is):** André Luiz Lopes dos Santos, CPF 108.163.918-07; Arthur Luis Mendonça Rollo, CPF 258.783.058-36; Kleber José Trinta Moreira e Lopes, CPF 949.411.223-72; Ana Carolina Pinto Caram Guimarães, CPF 078.838.406-65; Nilton Reis Batista Junior, CPF 539.993.471-04; Deyvesson Israel Alves Gusmão, CPF 680.552.932-87; Edson Antônio Donagema, CPF 152.889.628-98; Shandra Carmen Sales de Aguiar, CPF 104.924.883-04; Diogenes Faria de Carvalho, CPF 828.655.661-53; Simone Maria Silva Magalhães, CPF 031.894.996-24; Letícia Rodrigues da Silva, CPF 003.260.957-48; Armando Luiz Rovai, CPF 146.253.068-09; Miriam Jean Miller, CPF 339.804.971-00; Celma do Carmo de Souza Pinto, CPF 076.214.138-75; Lais Santana Dantas, CPF 466.344.364-87; Marcelo de Matos Ramos, CPF 823.922.347-87; Daniel Palaro Canhete, CPF 267.192.878-50; Marcia Dieguez Leuzinger, CPF 981.750.257-00; Kaline Santos Ferreira, CPF 194.219.508-79; e Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt, CPF 011.676.317-57.

**Advogados:** não há

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** mérito

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de contas anuais, relativas ao exercício de 2017, da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon).
2. O processo de contas foi organizado conforme classificação constante do art. 5º da Instrução Normativa – TCU 63/2010 e do anexo I à Decisão Normativa - TCU 163/2017. Contempla, além das contas da Secretaria Nacional do Consumidor, as contas do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD).
3. A Secretaria Nacional do Consumidor, criada pelo Decreto 7.738/2012, integra o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e tem suas atribuições estabelecidas no art. 106 do Código de Defesa do Consumidor, no art. 3º do Decreto 2.181/1997, alterado pelo Decreto 7.738/2012, bem como no Decreto 9.150/2017.



4. A atuação da Senacon concentra-se no planejamento, elaboração, coordenação e execução da Política Nacional das Relações de Consumo, com os objetivos de: (i) garantir a proteção e exercício dos direitos dos consumidores; (ii) promover a harmonização nas relações de consumo; (iii) incentivar a integração e a atuação conjunta dos membros do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC); e (iv) participar de organismos, fóruns, comissões ou comitês nacionais e internacionais que tratem da proteção e defesa do consumidor ou de assuntos de interesse dos consumidores, entre outros. A Senacon também atua na análise de questões que tenham repercussão nacional e interesse geral, na promoção e coordenação de diálogos setoriais com fornecedores, na cooperação técnica com órgãos e agências reguladoras, na advocacia normativa de impacto para os consumidores, na prevenção e repressão de práticas contrárias aos direitos dos consumidores.

5. No âmbito internacional, a Senacon representa os interesses dos consumidores brasileiros e do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) junto a organizações internacionais como Mercosul, Organização dos Estados Americanos (OEA), entre outras.

6. Entre as principais ações da Senacon, destacam-se a articulação e integração dos órgãos que compõem o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, a prevenção e solução de conflitos de consumo por meio do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (SINDEC) e da plataforma Consumidor.gov.br, como meio alternativo na solução de conflitos de consumo. Também são ações da Senacon as atividades de cooperação e educação por meio da Escola Nacional de Defesa do Consumidor (ENDC), as ações voltadas à proteção da saúde e segurança do consumidor, a proteção ao consumidor no âmbito dos serviços regulados, do pós-venda de produtos e serviços, da sociedade da informação, e na implementação do Plano Nacional de Consumo e Cidadania (Plandec), instituído pelo Decreto 7.963/2013.

7. O Fundo de Defesa de Direitos Difusos foi criado pela Lei 7.347/1985. Trata-se de um fundo de natureza contábil, vinculado ao MJSP e regulamentado pelo Decreto 1.306/1994, com ambiente de atuação bastante amplo, pois o beneficiário da ação é a sociedade como um todo, uma vez que os direitos difusos não são da titularidade de um indivíduo nem de um grupo, mas de toda a sociedade.

8. O Fundo de Defesa de Direitos Difusos tem por finalidade a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos, tendo como recursos o produto da arrecadação: (i) - das condenações judiciais de que tratam os arts. 11 e 13 da Lei 7.347/1985; (ii) - dos valores destinados à União em virtude da aplicação da multa prevista no art. 57 e seu parágrafo único e do produto da indenização prevista no art. 100, parágrafo único, da Lei 8.078/1990; (iii) - das condenações judiciais de que trata o § 2º do art. 2º da Lei 7.913/1989; (iv) - das multas referidas no § 3º do art. 84 da Lei 12.529/2011; v - dos rendimentos auferidos com a aplicação dos recursos do Fundo; (vi) - de outras receitas que vierem a ser destinadas ao Fundo; (vii) - de doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras. Esses recursos são geridos pelo Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD).

9. Quanto ao gerenciamento dos recursos atinentes ao FDD, a Lei 9.008/1995 prescreve que os recursos arrecadados deverão ser aplicados na promoção de eventos educativos, científicos e na edição de material informativo especificamente relacionados com a natureza da infração ou do dano causado, bem como na modernização administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas relativas às áreas de atuação do Fundo. O Decreto 1.306/1994, ao regulamentar a Lei 7.347/1985, reafirma o comando de direcionamento das aplicações na efetivação de medidas relacionadas com a natureza da infração ou do dano causado e especifica que, sempre que possível, os recursos serão prioritariamente utilizados na reparação específica do dano causado.

10. Em 2017, o CFDD era composto pelos seguintes membros: um representante da Secretaria Nacional do Consumidor do MJSP; um representante do Ministério do Meio Ambiente;



um representante do Ministério da Cultura; um representante do Ministério da Saúde, vinculado à área de vigilância sanitária; um representante do Ministério da Fazenda; um representante do Conselho Administrativo de Defesa Econômica; um representante do Ministério Público Federal; e três representantes de entidades civis que atendam aos pressupostos exigidos. Os membros têm mandato de dois anos, sendo permitida uma recondução, excluindo-se o representante da Secretaria Nacional do Consumidor, que é o Presidente do CFDD, e poderá exercer o cargo por tempo indeterminado.

## **EXAME TÉCNICO**

11. No exame das presentes contas, será dada ênfase aos aspectos discutidos em reunião, realizada em 11/12/2017, entre representantes da SecexDefesa e da Controladoria-Geral da União (CGU), nos termos da ata elaborada em cumprimento ao art. 14 da Resolução - TCU 234/2010 e ao art. 14, §2º, da Decisão Normativa - TCU 163/2017 (peça 9), ou seja, será feita uma avaliação do Fundo de Defesa de Direitos Difusos a fim de identificar pontos de relevância, bem como serão examinados a conformidade das peças do relatório de gestão (RG) e o cumprimento das determinações e recomendações do TCU e da CGU.

12. Além dos itens constantes da ata, conforme apontado pela CGU no Relatório de Auditoria de Gestão (RAG) (peça 4, p. 7), será também analisado o resultado dos trabalhos de avaliação da situação das transferências voluntárias efetuadas pela Senacon, tendo como ponto principal os valores transferidos a estados e municípios e sem movimentação há pelo menos dois anos.

### **I. Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo**

13. A CGU, no Relatório de Auditoria de Gestão (peça 4, p. 16), asseverou que o Relatório de Gestão elaborado pela UJ está em conformidade com os dispositivos legais (peça 1).

14. No Certificado de Auditoria (peça 5), o representante da CGU propôs o julgamento pela regularidade das contas dos integrantes do rol de responsáveis.

15. O dirigente do órgão de controle interno (OCI) acolheu a manifestação expressa no Certificado de Auditoria (peça 6).

16. O Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública atestou haver tomado conhecimento do processo de contas da Secretaria Nacional do Consumidor, bem como das conclusões contidas no Parecer de Dirigente do Órgão de Controle Interno 201800952 (peça 8).

### **II. Rol de responsáveis**

17. Conforme o Relatório de Auditoria de Gestão (peça 4, p. 16), a UJ elaborou o rol de responsáveis do exercício de 2017 de acordo com o art. 11 da IN TCU 63/2010 (peça 2):

<b>ROL DE RESPONSÁVEIS – Senacon, organograma à peça 1, p. 25</b>				
<b>Nome</b>	<b>CPF</b>	<b>Natureza da responsabilidade</b>	<b>Cargo/Função</b>	<b>Período</b>
Armando Luiz Rovai	146.253-067-09	Dirigente máximo	Secretário Nacional do Consumidor	1/1 a 7/1/2017 17/1 a 22/3/2017



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Secretaria-Geral de Controle Externo**  
**Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública**

André Luiz Lopes dos Santos	108.163.918-07	Cargo de direção	Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor	1/1 a 24/3/2017
		Dirigente máximo	Secretário Nacional do Consumidor - Substituto	8/1 a 16/1/2017 23/3 a 24/3/2017
Arthur Luis Mendonça Rollo	258.783.058-36	Dirigente máximo	Secretário Nacional do Consumidor	24/3 a 18/4/2017 22/4 a 15/7/2017 21/7 a 15/11/2017 22/11 a 31/12/2017
		Membro de colegiado com poder de gestão	Conselheiro representando o Ministério da Justiça	3/5 a 31/12/2017
Kaline Santos Ferreira	194.219.508-79	Membro de colegiado com poder de gestão	Conselheira representando o Ministério da Justiça - Substituta	3/5 a 31/12/2017
Kleber José Trinta Moreira e Lopes	949.411.223-72	Cargo de direção	Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor - Substituto	24/3 a 30/4/2017
Ana Carolina Pinto Caram Guimaraes	078.838.406-65	Dirigente Máximo	Secretária Nacional do Consumidor - Substituta	16/7 a 20/7/2017 16/11 a 21/11/2017
		Cargo de direção	Diretora do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor	19/5 a 31/12/2017
Miriam Jean Miller	339.804.971-00	Membro de colegiado com poder de gestão	Conselheira representando o Ministério do Meio Ambiente	1/1 a 31/12/2017
Nilton Reis Batista Junior	539.993.471-04	Membro de colegiado com poder de gestão	Conselheiro representando o Ministério do Meio Ambiente - Substituto	24/5 a 31/12/2017
Deyvesson Israel Alves Gusmão	680.552.932-87	Membro de colegiado com poder de gestão	Conselheiro representando o Ministério da Cultura	24/5 a 31/12/2017
Celma do Carmo de Souza Pinto	076.214.138-75	Membro de colegiado com poder de gestão	Conselheira representando o Ministério da Cultura - Substituta	1/1 a 31/12/2017



Edson Antônio Donagema	152.889.628-98	Membro de colegiado com poder de gestão	Conselheiro representando o Ministério da Saúde	14/7 a 31/12/2017
Lais Santana Dantas	466.344.364-87	Membro de colegiado com poder de gestão	Conselheira representando o Ministério da Saúde - Substituta	28/8 a 31/12/2017
Shandra Carmen Sales de Aguiar	104.924.883-04	Membro de colegiado com poder de gestão	Conselheira representando o Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor	4/5 a 31/12/2017
Diógenes Faria de Carvalho	826.655.661-53	Membro de colegiado com poder de gestão	Conselheiro representando o Instituto Brasileiro de Política e Direitos do Consumidor	4/5 a 31/12/2017
Simone Maria Silva Magalhães	031.894.996-24	Membro de colegiado com poder de gestão	Conselheira representando o Instituto Brasileiro de Política e Direitos do Consumidor - Substituta	4/5 a 31/12/2017
Márcia Dieguez Leuzinger	981.750.257-00	Membro de colegiado com poder de gestão	Conselheira representando o Instituto "O Direito Por Um Planeta Verde"	26/10 a 31/12/2017
Leticia Rodrigues da Silva	003.260.957-48	Membro de colegiado com poder de gestão	Conselheira representando o Instituto "O Direito Por Um Planeta Verde" - Substituta	26/10 a 31/12/2017
Marcelo de Matos Ramos	832.922.347-87	Membro de colegiado com poder de gestão	Conselheiro representando o Ministério da Fazenda	1/1 a 31/12/2017
Daniel Palaro Canhete	267.192.878-50	Membro de colegiado com poder de gestão	Conselheiro representando o Ministério da Fazenda - Substituto	1/1 a 31/12/2017
Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt	011.676.317-57	Membro de colegiado com poder de gestão	Conselheira representando o Conselho Administrativo de	1/1 a 31/12/2017



			Defesa Econômica (Cade)	
--	--	--	----------------------------	--

### III. Processos conexos e contas de exercícios anteriores

18. Não há processos conexos capazes de influenciar o mérito das contas dos responsáveis.

### IV. Avaliação do planejamento de ação e dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão

19. Segundo informa o relatório de gestão, ao longo do exercício de 2017, deu-se continuidade ao Planejamento Estratégico do MJSP 2015-2019, o qual estaria alinhado com o Plano Plurianual - PPA 2016-2019, tendo, portanto, seu prazo de implementação e monitoramento definido até 2019 (peça 1, p. 31).

20. Os objetivos estratégicos, respectivos indicadores e metas do Planejamento Estratégico vigente do MJSP foram repactuados. A repactuação teria incluído a execução de várias etapas, cumpridas em um esforço de alinhamento das informações relativas ao planejamento estratégico vigente às novas demandas da alta administração, renovada por duas vezes durante o ano de 2017.

21. Segundo a Senacon, essas etapas incluíram, primeiramente, o alinhamento das propostas de repactuação feitas pelas unidades com a expectativa do Ministro da Justiça e Segurança Pública, de modo que ocorreram algumas alterações nos objetivos, indicadores, metas e projetos estratégicos. Após essa etapa de alinhamento, houve a aprovação do planejamento estratégico pelo Ministro e o detalhamento dos projetos estratégicos pelas unidades do MJSP (peça 1, p. 34).

22. Conforme registrado, o monitoramento do Planejamento Estratégico do MJSP 2015-2019 é liderado pelo Comitê de Governança Estratégica (CGE) e tem como objetivo possibilitar que o plano estratégico, seus desdobramentos e resultados sejam avaliados e monitorados periodicamente, com o intuito de acompanhar a implementação da estratégia; identificar possíveis desvios e; implementar ações corretivas, visando o alcance dos objetivos estratégicos (peça 1, p. 35-36).

23. O rito de monitoramento, composto por reuniões mensais e quadrimestrais, teria sido estabelecido de forma a integrar as rotinas de gestão das principais entregas das políticas públicas prestadas pelo MJSP, por meio da mensuração dos objetivos estratégicos, dos indicadores e metas, bem como na consecução dos projetos da carteira estratégica. Com esse processo, pretende-se monitorar a evolução do planejamento estratégico de forma a criar uma sinergia entre as unidades do MJSP e também viabilizar discussões que agreguem valor para a tomada de decisões que possam impactar diretamente o desenvolvimento da estratégia do órgão, apoiando sobretudo, a gestão de outros instrumentos, como, por exemplo, o PPA. Em virtude de processo de repactuação do Planejamento Estratégico do MJSP, seu monitoramento foi suspenso (peça 1, p. 35-36).

### V. Avaliação dos indicadores

24. Os objetivos estratégicos da Senacon, vigentes em 2017, são ampliar a escala e a efetividade das ações de defesa da concorrência e do consumidor, bem como aprimorar a gestão de convênios e congêneres em apoio à execução de políticas públicas (Planejamento Estratégico 2015-2019 - objetivos 8 e 11 – peça 1, p. 32-33).

25. O objetivo estratégico de “ampliar a escala e a efetividade das ações de defesa da concorrência e do consumidor” tem como unidades responsáveis a Senacon e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) (objetivo estratégico 8). Para esse objetivo, a Senacon afirma contribuir com projetos e ações que visam à redução da judicialização de conflitos de consumo; o aprimoramento da gestão dos procedimentos de recall no Brasil; a ampliação das orientações e estudos de temas correlatos e relevantes à proteção do consumidor na sociedade de consumo moderna, tendo em vista as variáveis mercadológicas, sociais e específicas de cada temática; e a atuação conjunta com entes governamentais estratégicos para o aprimoramento de normas e condutas que impactam nas relações de consumo. Já o Cade contribui para o alcance do objetivo com

projetos e ações que permitem o desenvolvimento de novas funcionalidades a serem incorporadas ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI) para oferta de novos serviços eletrônicos de forma integrada ao sítio do Cade e com integração com ferramenta de Business Intelligence (BI), para geração de estatísticas sobre os processos finalísticos; a mineração de dados e utilização de filtros econômicos com o objetivo de identificar cartéis em licitações; e a análise de Atos de Concentração pelo rito sumário. A seguir, quadro com indicadores desse objetivo (peça 1, p. 32-34):

Objetivo Estratégico 8

INDICADOR ESTRATÉGICO	FINALIDADE	META ESTRATÉGICA	UNIDADE RESPONSÁVEL
Proconsumidor (Sindec 2.0)	Implantação do sistema de atendimento ao consumidor voltado aos órgãos de defesa do consumidor.	Implantação do Sistema em 5 órgãos de defesa do consumidor até 2019	Senacon
Ampliação do atendimento aos consumidores na plataforma Consumidor.gov.br	Identificar o número de atendimentos realizados via plataforma e consolidar seu papel como meio de solução de conflitos de consumo	Ampliar em 130 mil, a cada semestre, o número total de atendimentos registrados na base até 2019	Senacon
Tempo médio de análise de Atos de Concentração pelo rito sumário	Aferir a eficiência do CADE no controle de concentrações econômicas, com foco nos processos com menor potencial ofensivo à concorrência, que podem ser instruídos por meio de rito sumário, conforme critérios estipulados pela Resolução Cade 2/2012.	Manter em 20-30 dias até 2019	Cade
Percentual do estoque de procedimentos administrativos de combate a condutas anticompetitivas com mais de 5 anos	Aferir o aumento da celeridade das investigações de infrações contra a ordem econômica	Manter abaixo de 20% até 2019	Cade

Dados do Relatório de Gestão

26. Consta do relatório de gestão que a aferição do indicador “ampliação do número de atendimentos aos consumidores” é realizada a partir da consolidação dos registros de atendimentos das bases de dados Consumidor.gov.br e do Sistema de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec). No exercício de 2017, o órgão computou 1.994.732 atendimentos, sendo 1.523.984 do Sindec e 470.748 do Consumidor.gov.br. Considerando que, no exercício de 2016, foram registrados 288.603 atendimentos na plataforma Consumidor.gov.br, portanto, um aumento de mais de 60%, a Senacon entende que essa ferramenta disponibilizada para a sociedade estaria se tornando meio alternativo de atendimento ao consumidor brasileiro (peça 1, p. 33-34).

27. Quanto à finalidade de consolidar a plataforma Consumidor.gov.br como serviço público para a solução alternativa de conflitos de consumo, o relatório de gestão registra que, no exercício de 2017, houve aumento tanto do número de empresas como de consumidores cadastrados na mencionada plataforma. Em relação às empresas, o aumento foi de 15%, ou seja, de 359 empresas em 2016 para 414, em 2017; já quanto ao número de consumidores, foi de 84%, ou seja, de 405.687 em 2016 para 746.963, em 2017 (peça 1, p. 33-34).

28. Registra também que, relativamente ao indicador estratégico de implantação da nova versão do Proconsumidor (Sindec 2.0), foi elaborado documento de visão referente ao sistema, porém, o início de seu desenvolvimento foi adiado para o 2018 devido às alterações das autoridades na pasta (peça 1, p. 33-34). Sendo assim, para o exercício de 2017, não existem informações suficientes para

aferir os resultados alcançados com o mencionado indicador estratégico.

29. Diante das informações constantes do relatório de gestão relativas ao indicador estratégico “ampliação de atendimento aos consumidores na plataforma Consumidor.gov.br” de que foi constatado, em 2017, aumento de 288.603 no número de atendimentos realizados através da mencionada plataforma, entende-se que a meta estratégica de ampliar em 130 mil os atendimentos a cada semestre foi alcançada. Assim, tem-se que mencionado indicador estratégico foi totalmente atendido.

30. O outro objetivo estratégico, ou seja, aquele de “aprimorar a gestão de convênios e congêneres em apoio à execução de políticas públicas”, tem como foco aprimorar a gestão de parcerias do MJSP (objetivo estratégico 11), conferindo maior adequação dos instrumentos utilizados, conforme indicador estratégico, finalidade e meta abaixo descritos:

**Objetivo Estratégico 11**

INDICADOR ESTRATÉGICO	FINALIDADE	META ESTRATÉGICA	UNIDADE RESPONSÁVEL
Evolução do estoque de prestação de contas de convênios	Indicar a evolução do estoque de convênios e congêneres em prestação de contas, como proxy da capacidade do MJSP em realizar políticas públicas fundamentais em transferências voluntárias	Não ampliação do estoque	AN, CA, Depen, DPF, DPRF, Fuani, Senacon, Senad, Senasp e SNJ

Fontes: [https://justica.gov.br/Acesso/governanca/planejamento-estrategico/pdfs-planejamento-estrategico/bs\\_n\\_233\\_de\\_12\\_de\\_dezembro\\_de\\_2017.pdf](https://justica.gov.br/Acesso/governanca/planejamento-estrategico/pdfs-planejamento-estrategico/bs_n_233_de_12_de_dezembro_de_2017.pdf)

31. Relativamente a esse objetivo, constam algumas informações pertinentes na sessão “2.3.3 Execução descentralizada com transferências de recursos”. Contudo, os dados não permitem avaliar se a meta de não-ampliação do estoque de prestação de contas de convênios e congêneres foi atingida (peça 1, p. 40-46).

32. Cabe destacar que consta do relatório de gestão que a Senacon é, entre outras unidades, também responsável pelo indicador estratégico “quantidade de pessoas capacitadas externas ao MJ”, que tem como finalidade mensurar o quantitativo de pessoas que o MJSP capacita nas temáticas de competência do órgão. Mencionado indicador faz parte do objetivo estratégico “aprimorar mecanismos de gestão do conhecimento de preservação e difusão da memória arquivística nacional” (objetivo estratégico 10). Em relação a esse objetivo estratégico, também não constam do relatório de gestão quaisquer informações a respeito.

33. Assim, entende-se necessário dar ciência à Senacon sobre a incompletude, em seu relatório de gestão, de todas informações necessárias à demonstração do atingimento dos objetivos estratégicos sob sua responsabilidade, de forma a possibilitar a aferição e a análise dos resultados alcançados, como, por exemplo, nos objetivos estratégicos “Aprimorar mecanismos de gestão do conhecimento de preservação e difusão da memória arquivística nacional” (objetivo estratégico 10) e “Aprimorar a gestão de convênios e congêneres em apoio à execução de políticas públicas” (objetivo estratégico 11), cujos indicadores estratégicos são quantidade de pessoas capacitadas externas ao MJSP e evolução do estoque de prestação de contas de convênios, respectivamente.

## **VI. Avaliação da execução orçamentária e financeira**

34. Consta do relatório de gestão que a Secretaria Nacional do Consumidor (UG 200400) e o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (UG 200401) tiveram desempenho orçamentário de, aproximadamente, 78% e 70%, respectivamente, dos recursos disponibilizados pela Lei Orçamentária Anual, e, mesmo com o contingenciamento que atingiu o Executivo Federal, teriam conseguido desenvolver satisfatoriamente as suas funções (peça 1, p. 36).





35. Segundo o relatório de gestão, anualmente, o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos publica edital de chamamento público para a seleção de projetos a serem executados no ano subsequente. Nos casos de aprovação, são firmados convênios ou termos congêneres com a União, estados, municípios e organizações da sociedade civil.

36. Conforme registrado no relatório de gestão, a cada ano o volume de projetos apresentados aumenta. Contudo, considerando a relação entre recursos aplicados e arrecadação do FDD, o número de projetos apoiados estaria abaixo do ideal, em razão do sistemático contingenciamento financeiro. Em 2016, foram efetivamente conveniados oito projetos dos 897 apresentados. Dos 1691 projetos apresentados para 2017 e 2018, cinco foram efetivamente conveniados (peça 1, p. 37), contudo, houve desistência de um dos projetos.

37. O FDD dispõe de receitas diretamente arrecadadas e receitas vinculadas. Consoante aponta o relatório de gestão, suas receitas estimadas e arrecadadas são superiores aos limites monetários para elaboração e execução do orçamento, possibilitando, assim, a formação de reserva de contingência na própria Unidade Orçamentária. Sob o argumento de inexistência de espaço fiscal para aumentar as despesas discricionárias, a então Secretaria de Orçamento Federal não autorizava a liberação de parte dos recursos da reserva de contingência prevista no orçamento do FDD (peça 1, p. 37).

38. A CGU, em seu Relatório de Auditoria de Gestão (peça 4, p.13), fez diagnóstico e avaliação da gestão do Fundo de Defesa de Direitos Difusos e também constatou que o volume de recursos arrecadados, à exceção do período de 2016/2017, quando houve redução de 23%, bem como a quantidade de propostas apresentadas por instituições interessadas nos processos de seleção, vinha aumentando a cada exercício (período analisado 2015 a 2017), ao passo que os recursos aplicados e o número de projetos efetivamente apoiados vinham diminuindo em razão da redução da disponibilidade financeira definida no decreto de programação financeira do extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Para a CGU, tal situação poderia ser explicada pelo fato de o FDD ser um fundo contábil e de os recursos a serem executados anualmente serem previstos conforme decreto de programação financeira elaborado pelo então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, bem como pelo contingenciamento financeiro a que a Administração Pública Federal está obrigada.

FDD - Execução de 2015 a 2017

ANO	VALOR ARRECADADO	NÚMERO DE PROJETOS APOIADOS	NÚMERO DE PROPOSTAS APRESENTADAS	VALOR DESPENDIDO NOS PROJETOS APOIADOS
2015	563.326.342,06	11	526	3.967.007,96
2016	775.042.663,49	8	827	1.864.323,16
2017	592.280.173,54	4	1.691	1.256.882,70

Dados do Relatório de Auditoria de Gestão

39. Oportunamente, registre-se, consoante informação constante do Relatório de Auditoria de Gestão, a existência de ação civil pública (Processo 5008138-68.2017.4.03.6105, Subseção Judiciária de Campinas), proposta pelo Ministério Público Federal em face da União, questionando o contingenciamento das verbas vinculadas ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos, uma vez que os recursos arrecadados por fundos especiais deveriam ser aplicados em projetos e ações de defesa de direitos, e não como mecanismo de arrecadação primária para a formação de reserva de contingência (peça 4, p. 14). Cabe registrar que mencionado processo, conforme pesquisa realizada no site do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3), ainda se encontra em tramitação (consulta em 21/5/2019, peça 10).

40. Outra informação da CGU que merece registro refere-se à determinação constante do art. 7º do Decreto 1.306/1994, que regulamenta o Fundo de Defesa de Direitos Difusos, no sentido de que as aplicações dos recursos arrecadados deverão estar relacionadas com a natureza da infração ou do dano causado, e sempre que possível, devem ser prioritariamente utilizados na reparação específica do dano causado (peça 4, p. 14).

41. Conforme levantamento constante do Relatório de Auditoria de Gestão, a partir de dados disponíveis no *site* do MJSP e das informações apresentadas pela Unidade, tal dispositivo legal não tem sido observado na programação financeira definida para o FDD, conforme quadro a seguir (peça 4, p. 15):

FDD - Valores Arrecadados x Valores Dispendidos por Linhas Temáticas – 2015 a 2017

Linhas temáticas	2015			2016			2017		
	Arrecadação R\$	Propostas conveniadas R\$	%	Arrecadação R\$	Propostas conveniadas R\$	%	Arrecadação R\$	Propostas conveniadas R\$	%
Meio Ambiente	192.407,34	1.027.923,55	534,2	2.732.991,28	347.678,00	12,7	4.313.766,06	556.882,70	12,9
Consumidor e concorrência	524.911.257,86	2.223.940,41	0,4%	759.475.385,63	461.798,16	0,1	576.088.938,97	350.000,00	0,1
Patrimônio cultural brasileiro	36.095,18	-	0,0%	4.974,02	-	0,0	35.204,10	350.000,00	994,2
Outros direitos difusos	37.178.132,66	715.144,00	1,9%	12.659.898,81	1.054.847,00	8,3	11.308.595,90	0,00	0,0
Outras receitas	1.008.449,02	-	0,0%	169.413,75	-	0,0	533.668,51	0,00	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>563.326.342,06</b>	<b>3.967.007,96</b>	<b>0,7%</b>	<b>775.042.663,49</b>	<b>1.864.323,16</b>	<b>0,2</b>	<b>592.280.173,54</b>	<b>1.256.882,70</b>	<b>0,2</b>

Dados do Relatório de Auditoria de Gestão

42. Para a CGU, existe grande desproporção nos valores acima, já que, por exemplo, a linha temática de meio ambiente, para o período analisado, apresentou índices de 534,2%, 12,7% e 12,9% para a relação arrecadação x propostas conveniadas; e a linha temática consumidor e concorrência, que apesar de representar a maior origem de recursos, foi contemplada com valores abaixo de 1% relativamente à respectiva arrecadação (peça 4, p. 16).

43. Relativamente a esse ponto, o CFDD informou que as propostas são selecionadas a partir da distribuição regional do país, com objetivo de evitar a concentração de projetos em determinados centros; da sustentabilidade do projeto ao final do prazo do convênio; do impacto social do projeto; e do critério da diversificação de objetivos e proponentes.

44. Ademais, destacou que tem procurado aplicar os recursos em todas as regiões do país, e, na medida do possível, nas diversas áreas que compõem os direitos difusos, tendo em vista que o valor das multas de que trata a Lei 7.347/1985 é depositado na Conta Única do Tesouro Nacional e fica indisponível. Assim, segundo a CGU, o CFDD receberia recursos do Orçamento Geral da União para desenvolver seus trabalhos, ou seja, o orçamento do FDD não seria vinculado à infração que gerou a multa (peça 4, p. 16).

45. A CGU, ao analisar os objetos das propostas conveniadas no exercício de 2017, concluiu que os recursos dispendidos não estavam sendo prioritariamente aplicados na reparação específica dos danos causados de mesma natureza, em descumprimento à Lei 9.008/1985, pois o FDD é um fundo meramente contábil e os recursos a serem executados a cada ano são previstos conforme o decreto de programação financeira elaborado pelo então Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.

46. Diante disso, a CGU recomendou:

Ao estabelecer a programação financeira anual do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD) e ao elaborar os editais anuais de chamamento público para seleção de propostas, além dos critérios já utilizados (distribuição regional, sustentabilidade do projeto, impacto social, e diversificação de objetivos e proponentes), avaliar a possibilidade de compatibilizar, de forma razoável, a destinação de recursos por linhas temáticas de acordo com a fonte dos valores arrecadados, objetivando-se assim que as aplicações estejam relacionadas com a natureza da infração ou do dano causado, conforme determina o art. 7º do Decreto 1.306/1994.

47. Conforme já mencionado, o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos foi instituído pelos arts. 13 e 20 da Lei 7.347/1985 e regulamentado pelo Decreto 1.306/1994. Tem por finalidade a reparação de danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos.

48. O art. 7º do mencionado Decreto 1.306/1994 prevê que:

Art 7º Os recursos arrecadados serão distribuídos para a efetivação das medidas dispostas no artigo anterior e **suas aplicações deverão estar relacionadas com a natureza da infração ou de dano causado.** (grifo nosso).

Parágrafo único. **Os recursos serão prioritariamente aplicados na reparação específica do dano causado**, sempre que tal fato for possível. (grifo nosso).

49. Posteriormente, mediante a Lei 9.008/1995, foi criado o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, que manteve a vinculação da aplicação dos recursos em áreas da natureza da infração ou do dano causado, conforme §3º do art. 1º:

§ 3º Os recursos arrecadados pelo FDD serão aplicados na recuperação de bens, na promoção de eventos educativos, científicos e na edição de material informativo **especificamente relacionados com a natureza da infração ou do dano causado**, bem como na modernização administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas relativas às áreas mencionadas no § 1º deste artigo. (grifo nosso).

50. Conforme os dispositivos legais acima transcritos, os valores arrecadados pelo FDD, via Guia de Recolhimento da União (GRU), conforme disciplinado pela Resolução 30/2013 do Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, possuem vinculação específica, ou seja, devem ter destinação relacionada com a natureza da infração ou do dano causado.

51. Além da não-observância de sua destinação específica em conformidade com a natureza da infração, os recursos do FDD têm sofrido grande contingenciamento, uma vez que menos de 1% dos valores arrecadados no período de 2015 a 2017 foram aplicados conforme os dispositivos legais acima mencionados, segundo dados do *site* do Ministério da Justiça organizados pela CGU.

52. Vale destacar que o contingenciamento de recursos com vinculação específica é possível em razão do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, abaixo transcrito, o qual permite o uso de verbas vinculadas para assegurar o cumprimento das metas de *superavit* primário do Governo Federal.

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

53. Assim, ao final, será elaborada proposta de determinação ao Conselho Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos no sentido de que, ao estabelecer sua programação financeira anual e ao elaborar os editais de chamamento público para seleção de propostas, destinar os recursos por linhas temáticas de acordo com a fonte dos valores arrecadados, objetivando-se assim que as aplicações



estejam relacionadas com a natureza da infração ou do dano causado, conforme determina o art. 7º do Decreto 1.306/1994 e o §3º do art. 1º da Lei 9.008/1995.

## VII. Avaliação da gestão de pessoas e da terceirização de mão de obra

54. Conforme registrado no relatório de gestão (peça 1, p. 53), a coordenação e o acompanhamento das atividades de administração, pagamento e desenvolvimento dos servidores em exercício na Senacon são de competência da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas da Subsecretaria de Administração da Secretaria Executiva (CGGP/SAA/SE).

55. Afirma que, em razão de possuir déficit de força de trabalho para desempenhar suas atividades, contava em 2017 com dezoito servidores sem vínculo com a Administração Pública no exercício de cargo em comissão. Para solucionar esse problema, a Senacon informa que o MJSP tinha buscado algumas iniciativas, como novo pedido de realização de concurso público no exercício de 2017, o qual ainda não tinha sido apreciado; e uma política de remuneração capaz de manter o quadro de pessoal com propostas de planos de gratificações e carreira, como aqueles encaminhados em 2012, 2013 e 2014, que foram indeferidos (peça 1, p. 55 e 61).

56. O relatório de gestão destaca, ainda, o risco de evasão de servidores: dos mais novos, que buscariam melhores oportunidades de salário, e dos mais velhos, que poderiam aposentar-se (peça 1, p. 59 e 60).

57. Quanto à capacitação e treinamento de pessoal, o relatório de gestão informa que a Portaria 2.716/2013 do MJSP instituiu a Política de Desenvolvimento de Pessoas. Para o exercício de 2017, teriam sido oferecidos aos servidores da Senacon sete oportunidades de capacitação, além do Programa de Incentivo à Participação em Cursos de Idioma Estrangeiro, com a participação de cinco servidores (peça 1, p. 55-56).

58. Relativamente ao controle das acumulações vedadas de cargos, funções e empregos públicos no âmbito do Poder Executivo Federal, o relatório de gestão destaca que essa atividade era realizada pela Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e, no exercício de 2017, não teriam sido detectadas ocorrências relativas a servidores da Senacon (peça 1, p. 56).

59. Quanto aos indicadores gerenciais de recursos humanos, o RG consigna que (peça 1, p. 61/64):

Exercício 2017

INDICADOR GERENCIAL	RESULTADOS
Absenteísmo	6%, abaixo do índice esperado de 10%
Acidentes de trabalho	não houve
Doenças ocupacionais	não houve
Rotatividade	62%, muito acima do índice esperado de 10%
Disciplina	nenhum servidor sofreu penalidade disciplinar

60. Considerando que apenas o indicador rotatividade apresentou resultado desfavorável, e que grande parte das providências para melhorar esse indicador foge da esfera de atuação da Senacon, à exceção do pedido de realização de novo concurso, que, por oportuno, foi renovado em 2017, entende-se satisfatória a gestão de pessoas da Senacon.

61. Relativamente aos estagiários da Senacon, registre-se que a contratação segue as disposições contidas na Portaria/MJSP 1678/2012 e são administrados pela CGGP/SAA/SE.

### VIII. Avaliação da situação das transferências voluntárias vigentes (convênios, contratos de repasse, termos de cooperação, termos de compromisso, bem como transferências a título de subvenções, auxílios ou contribuições)

62. No Relatório de Auditoria de Gestão, a CGU registra que, no exercício de 2017, realizou avaliação das transferências voluntárias efetuadas pelas unidades do MJSP, tendo como foco os valores transferidos a estados e municípios e sem movimentação há pelo menos dois anos, bem como a consistência das informações inseridas no Siconv.

63. Diante das constatações, recomendou que as unidades do MJSP avaliassem cada instrumento firmado com recursos financeiros constantes das respectivas contas e sem nenhuma execução financeira para decidir pela sua manutenção ou não, bem como que corrigissem as inconsistências verificadas no Siconv.

64. A CGU informou que, em levantamento realizado na Senacon em junho/2018, constatou que aproximadamente 30% dos recursos não movimentados em 2017 tiveram liquidação comprovada por meio do Siconv, conforme quadro a seguir:

Número do convênio	Valor Desembolsado – MJSP (R\$)	Valor Bruto do Documento de Liquidação (2017) (Sistema DW – Convênios)	Valor Bruto do Documento de Liquidação (21/2/2018) (Sistema DW – Convênios)	Valor Bruto do Documento de Liquidação (13/6/2018) (Siconv)
804514	R\$ 189.755,49	R\$ 0,00	R\$ 69.475,00	R\$ 69.475,00
818191	R\$ 402.430,59	R\$ 0,00	R\$ 126.901,66	R\$ 171.435,03
822788	R\$ 226.329,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 5.400,00
Total Geral	R\$ 818.515,08	R\$ 0,00	R\$ 196.376,66	R\$ 246.310,03

Dados do Relatório de Auditoria de Gestão

65. A CGU informa que verificou todos os convênios sem execução em 2017 e constatou avanço na execução deles, com os respectivos registros das informações no Siconv.

66. Diante dessa constatação, entende-se desnecessária qualquer recomendação e/ou determinação a respeito.

### IX. Avaliação do cumprimento de obrigações legais e normativas

67. Conforme informações constantes do RG (peça 1, p. 75.), a Senacon e o FDD não foram alvo, em 2017, de qualquer recomendação do TCU e/ou do Órgão de Controle Interno.

68. Constam dos autos declarações de que todos os servidores obrigados pela Lei 8.730/1993 estão em dia com a exigência de apresentação da Declaração de Bens e Rendas junto à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas da Subsecretaria de Administração da Secretaria Executiva; e de que todas as informações referentes a contratos, convênios e instrumentos congêneres firmados até o exercício de 2017 pela Senacon (UG 200400) e pelo FDD (UG 200401) estão disponíveis e atualizadas no Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais (Siasg) e no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) (peça 3, p. 21, 25 e 28).

### CONCLUSÃO

69. Considerando a análise realizada e a opinião da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), propõe-se julgar regulares as contas de todos os responsáveis arrolados nos autos, dando-lhes quitação plena, nos termos dos arts. 16, inciso I, e 17 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 207 do Regimento Interno do TCU.



## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

70. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1º, inciso I, 207 e 214, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que sejam julgadas regulares as contas dos Srs. Ana Carolina Pinto Caram Guimarães (CPF 078.838.406-65), André Luiz Lopes dos Santos (CPF 108.163.918-07), Armando Luiz Rovai (CPF 146.253-067-09), Arthur Luis Mendonça Rollo (CPF 258.783.058-36), Celma do Carmo de Souza Pinto (CPF 076.214.138-75), Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt (CPF 011.676.317-57), Daniel Palaro Canhete (CPF 267.192.878-50), Deyvesson Israel Alves Gusmão (CPF 680.552.932-87), Diogenes Faria de Carvalho (CPF 826.655.661-53), Edson Antônio Donagema (CPF 152.889.628-98), Kaline Santos Ferreira (CPF 194.219.508-79), Kleber José Trinta Moreira e Lopes (CPF 949.411.223-72), Laís Santana Dantas (CPF 466.344.364-87), Letícia Rodrigues da Silva (CPF 003.260.957-48), Marcelo de Matos Ramos (CPF 832.922.347-87), Márcia Dieguez Leuzinger (CPF 981.750.257-00), Miriam Jean Miller (CPF 339.804.971-00), Nilton Reis Batista Junior (CPF 539.993.471-04), Shandra Carmen Sales de Aguiar (CPF 104.924.883-04) e Simone Maria Silva Magalhães (CPF 031.894.996-24), dando-lhes quitação plena;

b) com fundamento no art. 208, §2º, do Regimento Interno do TCU, determinar ao Conselho Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos que, ao estabelecer sua programação financeira anual e ao elaborar os editais de chamamento público para seleção de propostas, além dos critérios já utilizados (distribuição regional, sustentabilidade do projeto, impacto social, e diversificação de objetivos e proponentes), avalie a possibilidade de compatibilizar, de forma razoável, a destinação de recursos por linhas temáticas de acordo com a fonte dos valores arrecadados, objetivando-se assim que as aplicações estejam relacionadas com a natureza da infração ou do dano causado, conforme determina o art. 7º do Decreto 1.306/1994 e o §3º do art. 1º da Lei 9.008/1995;

c) dar ciência à Secretaria Nacional do Consumidor sobre a ausência, no relatório de gestão de 2017, de informações aptas a demonstrar o atingimento dos objetivos estratégicos, bem como a permitir a aferição e a análise dos resultados alcançados, em desacordo com a IN/TCU 63/2010, as DN/TCU 161 e 163/2017 e a Portaria TCU 59/2017;

d) enviar cópia do acórdão à Secretaria Nacional do Consumidor e ao Conselho Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, informando que o inteiro teor dos acórdãos, incluindo o relatório e o voto, pode ser acessado no endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).

SecexDefesa, DT-3, em 24 de julho de 2019.

(Assinado eletronicamente)  
NILZIETHE VIEIRA VILELA  
AUFC – Mat. 2875-4