



TC 027.094/2018-9

Tipo: Prestação de contas ordinárias, exercício de 2017.

Unidade jurisdicionada: Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Responsáveis: Ana Carolina Pinto Caram Guimarães, CPF 078.838.406-65; André Luiz Lopes dos Santos, CPF 108.163.918-07; Armando Luiz Rovai, CPF 146.253.068-09; Arthur Luís 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; Diógenes Faria de Carvalho, CPF 828.655.661-53; Edson Antônio Donagema, CPF 152.889.628-98; Kaline Santos Ferreira, CPF 194.219.508-79; Kléber 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 823.922.347-87; Márcia Dieguez Leuzinger, CPF 981.750.257-00; Miriam Jean Miller, CPF 339.804.971-00; Nilton Reis Batista Júnior, 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.

Advogado ou Procurador: não há.

Interessado em sustentação oral: não há.

Proposta: mérito.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de prestação de contas ordinárias, relativas ao exercício de 2017, da Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Senacon/MJSP). Além das contas da Senacon, o processo contempla a prestação de contas do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD).

2. A instrução inicial do processo, constante da peça 11, em proposta de mérito, sugeriu julgar regulares as contas dos responsáveis, dar ciência à Senacon e ao Conselho Federal Gestor do FDD (CFDD) sobre a ausência de informações relativas a objetivos estratégicos no relatório de gestão e determinar ao CFDD que compatibilize a destinação dos recursos do fundo com as suas fontes de arrecadação.

3. De modo divergente, a subunidade técnica propôs inspeção na Senacon, com objetivo de aprofundar achados do Controle Interno (sintetizados no parecer do dirigente do Controle Interno, peça 6), tendo em vista terem sido suscitados baixo nível de execução orçamentária do FDD e discrepâncias entre a destinação dos recursos do fundo e as respectivas fontes de arrecadação, o que contrariaria o § 3º do art. 1º da Lei 9.008/1995 e o art. 7º do Decreto 1.306/1994.

4. A inspeção proposta pela subunidade foi autorizada pelo dirigente da unidade técnica, por delegação de competência da relatora, Ministra Ana Arraes, conforme pronunciamento à peça 13.

EXAME TÉCNICO

5. Apesar da autorização de inspeção constante da peça 13, tendo em vista dificuldades de visitar órgãos jurisdicionados por conta do atual estado de calamidade pública (Decreto Legislativo 6/2020), faz-se pertinente reexaminar as informações constantes dos autos, à luz de dados disponíveis em instrumentos de transparência pública, de forma a dar cumprimento aos objetivos delineados na inspeção determinada.

6. A subunidade, ao propor inspeção (peça 12), solicitou o exame da aderência da gestão do FDD ao Decreto 1.306/1994 e a outras normas aplicáveis à matéria, tendo fundamentado a proposta no relato, da Controladoria-Geral da União (CGU), de descompasso entre as origens dos recursos arrecadados e as correspondentes destinações.

7. Paralelamente à necessidade de esclarecer as questões trazidas pelo Controle Interno, convém mencionar que o FDD não foi objeto de avaliação específica em fiscalizações realizadas pela Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública (SecexDefesa) desde a criação da unidade técnica, em 2013.

8. Porém, vale registrar que, em levantamento de governança da Administração Pública federal realizado em 2017 pela Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração), TC 017.245/2017-6, o TCU demonstrou preocupação, de modo geral, acerca da gestão dos fundos da União.

9. Naquela ocasião, a unidade técnica responsável pelo trabalho apontou (parágrafos 469-476 do relatório do Acórdão 588/2018-TCU-Plenário): a) elevado número de fundos, com expressiva dotação orçamentária anual, superior à cifra de R\$ 368 bilhões; b) dos 56 fundos levantados, apenas sete responderam ao levantamento do TCU, o que indicava inadequação da estrutura, em geral, de gestão desses fundos; e c) carência de trabalhos específicos do TCU sobre tais fundos, o que contribuía negativamente para expectativa de controle dos jurisdicionados.

10. Os apontamentos da unidade técnica resultaram na seguinte deliberação, constante do referido Acórdão 588/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas:

9.3. Recomendar, com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, e art. 250, III, do RITCU, à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU (Segecex) que avalie a conveniência e a oportunidade, considerando o disposto no item 8.2 do Relatório de Levantamento constante à peça 1382, de realizar fiscalização nos fundos constantes do Orçamento-Geral da União, considerando o alto volume de recursos neles depositados, a baixa capacidade de governança e gestão ou a ausência de estrutura adequada das organizações responsáveis por sua administração, controle ou operacionalização e o alto risco associado a esses recursos;

11. Dessa forma, aproveita-se o ensejo das presentes contas, nas quais, oportunamente, a CGU também deu ênfase na gestão do FDD, para se realizar um diagnóstico do FDD, de modo a esclarecer os pontos arguidos pelo Controle Interno e endereçar outros riscos eventualmente existentes.

12. A análise a seguir reuniu informações obtidas, principalmente, a partir dos normativos correlatos, de sítios eletrônicos oficiais de transparência, do relatório de gestão (peça 1) e do relatório da CGU (peça 4).

I. Aspectos gerais do FDD

13. O FDD 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 (Lei 9.008/1995, art. 1º, § 1º).

14. As regras atinentes à gestão do fundo são previstas na Lei 9.008/1995 e no Decreto

1.306/1994.

15. As receitas vinculadas ao fundo são previstas em legislação esparsa, tendo sido elencadas na Lei 9.008/1995 da seguinte forma (peça 4, p. 9-10):

a) condenações judiciais de que tratam os arts. 11 e 13 da Lei 7.347/1985: ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

b) 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 (Código de Defesa do Consumidor);

c) condenações judiciais de que trata o § 2º do art. 2º da Lei 7.913/1989: ação civil pública de responsabilidade por danos aos investidores no mercado de valores mobiliários; e

d) multas referidas no art. 84 da Lei 8.884/1994: Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) – infrações contra a ordem econômica.

16. Além dessas, a Lei 9.008/1995 ainda estabelece serem recursos do fundo:

a) rendimentos auferidos com a aplicação dos recursos do fundo;

b) outras receitas que vierem a ser destinadas ao fundo; e

c) doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras.

17. As deliberações acerca da gestão do FDD cabem ao CFDD (art. 3º da Lei 9.008/1995), que tem dez membros, sendo sete representantes de órgãos públicos e três de entidades civis. O CFDD realiza, ordinariamente, reuniões mensais, além de reuniões extraordinárias, quando convocadas.

18. A gestão administrativa do FDD é competência do Departamento de Projetos e de Políticas de Direitos Coletivos e Difusos, órgão da Senacon, de acordo com o art. 19 do Decreto 9.662/2019.

19. O FDD dispõe de página específica no sítio eletrônico do MJSP (<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos>). O ambiente contém informações institucionais do fundo, notícias relacionadas, dados sobre a arrecadação do fundo, dados de projetos conveniados, informações sobre seleções de projetos em andamento e encerradas, atas de reunião do CFDD e dúvidas frequentes.

20. O FDD consiste em um fundo público especial, pois suas receitas são definidas em lei e são vinculadas à realização de objetivos específicos, conforme as normas gerais sobre funcionamento de fundos que constam nos arts. 71-74 da Lei 4.320/1964.

21. Apesar de ter suas receitas vinculadas aos objetivos previstos em lei, a execução dos recursos do fundo sujeita-se à exigência de previsão de suas despesas na lei orçamentária anual (LOA), conforme dispõe o art. 72 da Lei 4.320/1964.

22. O FDD classifica-se, ainda, como fundo de natureza contábil, enquadrando-se na definição do art. 71, § 1º, do Decreto 93.872/1986. Em razão disso, a gestão do fundo dá-se como uma extensão da gestão da Conta Única do Tesouro Nacional, consistindo, na prática, na designação de uma unidade orçamentária (UO 30905, vinculada ao MJSP).

23. O referido decreto estabelece:

Art. 71. § 1º. São fundos especiais de natureza contábil, os constituídos por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, destinados a atender a saques a serem efetuados diretamente contra a caixa do Tesouro Nacional.

24. Os fundos especiais foram criados com o objetivo precípua de flexibilizar a Administração Pública para a consecução de objetivos específicos, por meio da criação de uma estrutura com relativa

autonomia e com recursos próprios, conforme interpretação do art. 172 do Decreto-Lei 200/1967:

Art. 172. O Poder Executivo assegurará autonomia administrativa e financeira, no grau conveniente aos serviços, institutos e estabelecimentos incumbidos da execução de atividades de pesquisa ou ensino ou de caráter industrial, comercial ou agrícola, que, por suas peculiaridades de organização e funcionamento, exijam tratamento diverso do aplicável aos demais órgãos da administração direta, observada sempre a supervisão ministerial. (...)

§ 2º Nos casos de concessão de autonomia financeira, fica o Poder Executivo autorizado a instituir fundos especiais de natureza contábil, a cujo crédito se levarão todos os recursos vinculados às atividades do órgão autônomo, orçamentários e extra orçamentários, inclusive a receita própria.

25. Em que pese a Lei 9.008/1995 e as normas gerais concederem autonomia ao CFDD para gerir o fundo, essa gestão submete-se às regras fiscais vigentes. Entre tais regras, citam-se o instituto de desvinculação das receitas da União (art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT), a formação da reserva de contingência da LOA (art. 5º, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), a limitação de empenho (art. 9º da LRF) e o teto de gastos (art. 106 do ADCT).

26. Quanto ao assunto, vale registrar trecho à p. 47 de artigo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) intitulado “Fundos Especiais e Políticas Públicas: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento”:

Posteriormente, desconstruiu-se a ideia da vinculação de receitas (mediada pelos fundos especiais) como uma garantia de recursos às finalidades perseguidas. Demonstrou-se que os fundos são expostos a uma série de intervenções fiscais, que redundam, por vezes, em uma baixa execução orçamentária – essa é a dimensão mais visível, além de crítica, da fragilização do mecanismo de financiamento. De fato, comentou-se que os fundos que ainda financiam políticas públicas o fazem (em boa parte deles) mediante uma obrigação legal, ocorrência que embutiu novo ingrediente à discussão: a necessidade de um fundo titulado especial para exercer função destoante de seu princípio fundante, este alinhado à ideia de fomentar políticas públicas estratégicas ao desenvolvimento nacional (destaque acrescido).

II. Composição das receitas do FDD

27. A partir das informações da página de transparência do FDD, obtiveram-se dados relativos à arrecadação do fundo.

28. Os dados foram categorizados segundo os eixos temáticos preconizados pelo CFDD nos editais de chamamento para seleção de projetos, a saber: Eixo Temático I – “Promoção da recuperação, conservação e preservação do meio ambiente”; Eixo Temático II – “Proteção e defesa do consumidor”; Eixo Temático III – “Promoção e defesa da concorrência”; Eixo Temático IV – “Patrimônio cultural brasileiro”; e Eixo Temático V – “Outros direitos difusos e coletivos”.

29. No quadro abaixo, os eixos II e III estão apresentados conjuntamente para manter a coerência com o exame realizado pela CGU (peça 4, p. 15). Possivelmente, a reunião dos dois eixos pela CGU deu-se diante de dificuldades para diferenciar receitas e despesas entre as duas áreas:

Tabela 1: Arrecadação do FDD por linha temática (em reais)

Fontes de arrecadação	2015	2016	2017	2018	2019
Meio ambiente (Eixo I)	192.407	2.732.991	4.313.766	11.650.387	4.418.497
Consumidor e concorrência (Eixos II e III)	524.911.157	760.121.936	576.088.938	572.711.123	570.519.940
Patrimônio cultural brasileiro (Eixo IV)	36.095	4.974	35.204	1.589	289.973

Outros direitos difusos (Eixo 5)	37.178.132	12.013.347	11.308.595	5.184.294	7.850.282
Outras receitas	1.954.835	1.114.861	1.492.475	9.292.675	11.333.161
Total	564.272.628	775.988.110	593.238.980	598.840.070	594.411.854

Fonte: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/arrecadacao-1>

30. Da tabela, verifica-se que a arrecadação do FDD é altamente concentrada em multas e taxas relacionadas a infrações na área de consumidor e concorrência, correspondendo a 96,1% da arrecadação no período 2015-2019.

31. Observa-se, ainda, que, em grande parte, a arrecadação provém de multas aplicadas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica, referente a infrações à ordem econômica (Lei 8.884/1994, art. 53). Em 2019, por exemplo, tais multas somaram R\$ 503,5 milhões, de uma arrecadação total de R\$ 594 milhões.

III. Execução orçamentária do FDD

32. Na página de transparência do FDD, verifica-se que o fundo é operado por instrumentos de gestão diversos, como termos de execução descentralizada, convênios, contratos de repasse e termos de fomento.

33. Em todos os casos, o CFDD adota uma sistemática de seleção de projetos por meio de chamamentos públicos. Isto é, órgãos e entidades interessadas remetem ao CFDD projetos para aplicação de recursos, que devem se enquadrar em um dos eixos temáticos descritos. Os projetos são, então, avaliados e selecionados pelo CFDD, tendo em vista critérios definidos no edital. Os projetos selecionados em determinado ano são conveniados no ano seguinte.

34. Os chamamentos, que normalmente são anuais, direcionam-se a órgãos públicos federais, estaduais, distritais e municipais e a organizações da sociedade civil (OSCs).

35. Na tabela abaixo, apresenta-se a execução orçamentária do FDD, obtida a partir do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Utilizou-se o dado referente a orçamento empenhado para medição da execução orçamentária por se considerar esse o mais fidedigno para o caso, haja vista a maior parte dos recursos serem de execução indireta (transferidos a órgãos públicos e OSCs).

Tabela 2: Execução orçamentária do FDD

Exercício	Dotação orçamentária (R\$)	Orçamento empenhado (R\$)	Percentual de execução
2015	169.066.412	3.833.440	2,27%
2016	345.322.850	2.402.207	0,70%
2017	569.835.538	1.544.676	0,27%
2018	802.220.923	2.156.831	0,27%
2019	693.220.695	632.543.683	91,25%

Fonte: Siop, consulta em 22/6/2020.

36. O nível expressivamente baixo de execução orçamentária no período 2015-2018 é explicado, em grande parte, pela retenção de recursos para reserva de contingência da LOA, como se verifica na tabela abaixo:

Tabela 3: Orçamento do FDD designado para formação de reserva de contingência da LOA

Exercício	0Z00 - Reserva de Contingência – Financeira (R\$)	6067 - Defesa dos Direitos Difusos (R\$)
2015	163.297.732	5.768.680

2016	340.466.346	4.856.504
2017	566.435.538	3.400.000
2018	798.698.460	3.522.463
2019	0	693.220.695

Fonte: Siop, consulta em 22/6/2020.

37. Como mencionado anteriormente, a formação de reserva de contingência é prevista no art. 5º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de cada exercício.

38. Em 2019, não houve reserva de recursos do FDD, observando-se, em razão disso, elevado nível de execução orçamentária. A ausência de reserva de recursos do FDD em 2019, diferentemente do ocorrido em todos os outros anos analisados, deveu-se à decisão judicial liminar, que vedou o contingenciamento do fundo. Essa informação consta do Relatório de Gestão de 2018 (TC 037.959/2019-0, peça 1, p. 25):

Em relação aos Direitos Difusos e Coletivos o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD) no ano de 2018, em decorrência de decisão judicial ocorrida no âmbito da Ação Civil Pública nº 5008138-68.2017.4.03.6105 que proporcionou o envio ao Congresso Nacional de um projeto de Lei Orçamentário Anual com a previsão para o Fundo de Defesa de Direito Difuso-FDD de um orçamento que ultrapassa R\$ 714 milhões de reais, a Secretaria-Executiva do Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (SE/CFDD) estruturou um planejamento orçamentário contemplando os cinco eixos de atuação em que o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD) pode aprovar projetos, sendo eles meio ambiente, consumidor, ordem econômica, patrimônio histórico e econômico e outros direitos difusos.

39. Em consulta ao sítio eletrônico do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, onde tramita o referido processo, verificou-se que a citada decisão judicial foi suspensa (peça 14, p. 4). Efeito disso pode ser observado na LOA 2020, em que se constata que 66,7% dos recursos do FDD voltaram a compor a reserva contingência.

40. Apesar do alto nível de contingenciamento dificultar, em certa medida, o alcance das finalidades para as quais o fundo foi concebido, tem-se que o contingenciamento dos recursos está dentro da esfera de discricionariedade do Poder Executivo, que é resguardada pelas regras fiscais em vigor, com objetivo de manter a estabilidade econômica do país.

41. Não se pode ignorar, contudo, a existência de estruturas administrativas necessárias para manter o fundo operante, que, em alguma medida, independem da quantidade de recursos disponíveis para execução de políticas públicas.

42. Essas estruturas são responsáveis por viabilizar diversas atividades de gestão do fundo, tais como planejamento, execução e registro das reuniões do CFDD, controle contábil, divulgação de informações no sítio eletrônico do FDD, análise dos projetos enviados no âmbito do chamamento, entre outras.

43. Vale mencionar que, no processo seletivo de 2017, de 1.691 propostas recebidas de órgãos estaduais e de OSCs, financiaram-se, no ano seguinte, apenas 37, o que demonstra ser contraproducente execução orçamentária em nível excessivamente reduzido, como a observada em 2018, de 0,27%.

44. Cita-se, ainda, que, em 2019, primeiro ano em que há detalhamento da destinação de recursos do FDD em nível orçamentário, houve empenho de R\$ 13,4 milhões para gestão administrativa do fundo, afora outros custos absorvidos pela estrutura do MJSP.

45. Não se pode deixar de notar que não se trata de simples caso de baixa execução orçamentária, e sim de níveis de execução orçamentária, por variados exercícios, em patamares extremamente reprimidos, tendo inclusive, conforme mencionado, levado o Ministério Público Federal a questionar, na Justiça Federal, a legitimidade dos contingenciamentos.

46. Dessa forma, é oportuno recomendar à Secretaria Executiva do MJSP, à Senacon e ao CFDD que, ao estabelecer a programação orçamentária anual do FDD, assegurem nível orçamentário razoável, de modo a justificar a própria existência do fundo e seus custos administrativos inerentes, em atenção ao princípio da eficiência administrativa e à necessidade de conciliar, na medida do possível, as regras fiscais com os objetivos da sua norma instituidora, Lei 9.008/1995.

47. O direcionamento da recomendação à Senacon e ao CFDD ocorre pelas competências já explicitadas. Entende-se apropriada a recomendação à Secretaria Executiva do MJSP por se tratar de questão orçamentária. Na forma do art. 8º, inciso II, do Decreto 9.662/2019, compete à Secretaria Executiva:

Supervisionar e coordenar as atividades relacionadas com os sistemas federais de planejamento e de orçamento, de organização e inovação institucional, de contabilidade, de informação de custos, de administração financeira, de administração dos recursos de informação e informática, de recursos humanos, de serviços gerais e de gestão de documentos de arquivo, no âmbito do Ministério.

IV. Destinação dos recursos do FDD

48. No período de 2015-2018, o orçamento do FDD continha ação orçamentária única para suas despesas, sem detalhamento em planos orçamentários, o que impede a identificação, em nível orçamentário, da forma de destinação dos recursos do fundo.

49. Em 2019 e 2020, embora também com ação orçamentária única, consta no Siop designação de planos orçamentários, os quais correspondem aos eixos temáticos já mencionados.

50. Assim, para o período de 2015-2018, a análise da destinação dos recursos do FDD deu-se por meio da conciliação dos valores dos projetos conveniados em cada ano por cada área temática (para o período 2015-2017, utilizaram-se os dados já compilados pela CGU, conforme Tabela 5). Para 2019, essa análise foi empreendida por consulta ao Siop.

51. No relatório da CGU, que tratou do período 2015-2017, apontou-se descompasso entre a destinação de recursos do FDD e as fontes de arrecadação do fundo, conforme extração abaixo (peça 4, p. 19):

Os achados evidenciados neste trabalho apontam, ainda, que a destinação dos recursos financeiros do FDD não guarda correlação com a natureza dos valores arrecadados, em infringência ao disposto na Lei nº. 9.008/1995 que prescreve que as aplicações dos recursos deverão estar relacionadas com a natureza da infração ou do dano causado.

52. Como se verifica da transparência do FDD, as fontes de arrecadação referem-se a agrupamentos em linhas temáticas (conforme Tabela 1) das receitas legais do FDD. Por exemplo, o eixo I (meio ambiente) agrega os recolhimentos dos arts. 11 e 13 da Lei 7.347/1985 (respectivamente, multa diária por não cessação de atividade nociva ao meio ambiente e indenização pelo dano causado ao meio ambiente).

53. Em face dessa conclusão do Controle Interno, o órgão gestor manifestou-se, em resumo, da seguinte forma (peça 4, p. 21):

a) a alocação de recursos observa critérios de distribuição regional, sustentabilidade dos projetos, impacto social e diversificação de objetivos e proponentes;

b) a área de concorrência/consumidor, que corresponde à maior fonte arrecadadora, que responde por cerca de 90% dos recursos, não é demandada pelos proponentes;

c) os recursos do FDD são depositados na Conta Única do Tesouro Nacional, ficando impossibilitados de serem acessados diretamente pelo CFDD, a não ser que estejam previstos no Orçamento-Geral da União;

d) o orçamento do FDD não é “carimbado” ou vinculado à infração que gerou a multa;

e) como qualquer órgão do MJSP, o CFDD vem sofrendo com contingenciamento de recursos; e

f) não obstante, o CFDD comprometeu-se a compatibilizar, no chamamento seguinte, de forma razoável, o orçamento de acordo com as fontes arrecadatórias.

54. Ao final, a CGU fez a seguinte recomendação ao órgão:

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.

55. Proposta semelhante, na forma de determinação, consta na instrução inicial destes autos, conforme peça 11, p. 14.

56. O apontamento da CGU tem por base o art. 1º, § 3º, da Lei 9.008/1985, que estabelece que:

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 (destaque acrescido).

57. Nesse sentido, o Decreto 1.306/1994 prevê:

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.

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

58. Da leitura dos referidos dispositivos da Lei 9.008/1985 e Decreto 1.306/1994, conclui-se que a destinação deve vincular-se à natureza da infração ou do dano causado (fonte de arrecadação, conforme explicação do parágrafo 52). O art. 7º, parágrafo único, do Decreto 1.306/1994 vai além, definindo que os recursos do FDD deverão se destinar, prioritariamente, à reparação específica do bem jurídico lesado, quando possível.

59. Entretanto, a situação fática do FDD é de amplo contingenciamento, em percentuais superiores a 98% do orçamento anual do fundo. Tendo em vista tal cenário, torna-se desarrazoado impor ao órgão gestor que observe rigidamente a relação entre fonte de arrecadação e a destinação, quando a própria legislação, por razões fiscais, autorizou o direcionamento da maior parte dos recursos do fundo para outros fins.

60. No ano de 2017, que é especificamente objeto de análise das presentes contas, o CFDD dispunha de 0,6% do orçamento do fundo com disponibilidade para empenho, o que, por si só, já representou significativo empecilho para adequada gestão do fundo.

61. Verificou-se que a CGU, em seu exame, calculou a razão entre os valores dos projetos conveniados e a respectiva arrecadação (peça 4, p. 15), notando quocientes muito elevados em linhas temáticas de baixa arrecadação (como patrimônio cultural brasileiro e meio ambiente).

62. Contudo, para análise da compatibilidade entre destinação e arrecadação, julga-se mais apropriado examinar a distribuição da arrecadação e das despesas entre as linhas temáticas possíveis.

63. A análise feita dessa forma não será impactada pelo severo nível de contingenciamento, visto que se comparará, proporcionalmente, a distribuição da arrecadação e da despesa por eixo temático,

conforme a tabela abaixo:

Tabela 5: Comparação entre arrecadação e despesa do FDD em 2015-2017

Eixo temático	2015		2016		2017	
	Arrecadação	Despesa	Arrecadação	Despesa	Arrecadação	Despesa
Eixo I	0,0%	25,9%	0,3%	18,6%	0,7%	44,4%
Eixos II e III	93,0%	56,1%	98,0%	24,8%	97,1%	27,8%
Eixo IV	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	27,8%
Eixo V	7,0%	18,0%	1,7%	56,6%	2,2%	0,0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: percentuais de 2015-2017 calculados a partir das informações da CGU (peça 4, p. 15).

64. Da mesma forma, segue a tabela para os anos de 2018 e 2019:

Tabela 6: Comparação entre arrecadação e despesa do FDD em 2018-2019

Eixo temático	2018		2019	
	Arrecadação	Despesa	Arrecadação	Despesa
Eixo I	1,9%	36,0%	0,7%	46,5%
Eixos II e III	95,6%	41,0%	96,0%	4,8%
Eixo IV	0,0%	0,0%	0,0%	40,8%
Eixo V	2,4%	23,1%	3,2%	7,9%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/projetos-conveniados-1>, consulta em 22/6/2020

65. Colocados dessa forma, os dados mostram menor discrepância entre arrecadação e despesa no período 2015-2018. Tendo também em vista a declaração do gestor de que a área de consumidor/concorrência tem menor demanda dos proponentes e a baixa materialidade das discrepâncias (pois, em razão do elevado contingenciamento, as discrepâncias só afetam percentual pequeno do orçamento do FDD), não se vislumbra falha em magnitude capaz de afetar as contas dos responsáveis no exercício.

66. Não obstante, em um cenário de maior disponibilidade de recursos, há risco de que se materializem distorções substanciais entre arrecadação e destinação, em razão, principalmente, da alta arrecadação e baixa demanda da área de concorrência/consumidor.

67. De fato, essa situação concretizou-se em 2019, quando não houve contingenciamento de recursos do fundo em decorrência de decisão judicial proferida em 2018. No referido ano, o FDD observou execução orçamentária muito superior em relação a dos anos anteriores, tanto em nível de execução (percentual) quanto em volume de recursos executados:

Tabela 4: Execução orçamentária do FDD em 2019

Plano orçamentário	Dotação orçamentária (R\$)	Orçamento executado (R\$)	Percentual de execução
0001 – Proteção ao meio ambiente	250.912.834	247.457.848	98,62%
0002 – Proteção e defesa do	33.492.410	32.369.136	96,65%



consumidor			
0003 – Promoção e defesa da concorrência	20.349.076	16.623.705	81,69%
0004 – Promoção e defesa do patrimônio cultural brasileiro	206.785.593	203.977.767	98,64%
0005 – Promoção e defesa de outros direitos difusos	167.260.258	117.894.705	70,49%
0007 – Gestão administrativa de contratos do FDD	13.420.524	13.420.523	100%

68. Evidentemente, as dotações orçamentárias no referido ano são muito distintas do perfil de arrecadação do fundo. O resultado, no entanto, não poderia ser diferente, tendo em vista que a falha já existente nos anteriores só poderia ser maximizada com o descontingenciamento repentino do fundo.

69. Registre-se que, em 2020, o orçamento voltou ao formato anterior (de destinação de elevado percentual do orçamento para composição de reserva de contingência), restringindo-se essa situação específica ao exercício de 2019.

70. Na sua manifestação, o gestor declarou que haveria pouca demanda de financiamento de projetos na área de consumidor/concorrência. Contudo, do que se pôde analisar, considera-se que há, na realidade, apenas desinteresse dos proponentes atingidos pela atual sistemática de gestão utilizada (chamamento público para celebração de convênios e instrumentos congêneres).

71. Considera-se, a princípio, que a operação, em paralelo, de um novo instrumento de gestão moldado especificamente para essa finalidade colaboraria para aperfeiçoar o ambiente concorrencial do país, por meio, por exemplo, da inovação tecnológica e da melhoria no ambiente de negócios. De igual modo, novo instrumento de gestão voltado à proteção e defesa do consumidor poderia contribuir para o alcance dos objetivos da Política Nacional de Proteção e Defesa do Consumidor.

72. Todavia, conforme antes mencionado, a questão não deve impactar as contas de 2017. Propõe-se, de qualquer forma, recomendar ao CFDD e à Senacon que avaliem instituir mecanismos mais efetivos para fomento da área de proteção e defesa do consumidor e da concorrência, em parceria, por exemplo, com órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, de que trata o Decreto 2.181/1997, e do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, de que trata a Lei 12.529/2011.

73. Quanto às discrepâncias de maior materialidade, ocorridas especificamente no exercício de 2019, entende-se, ainda assim, desnecessária a proposição de outras medidas, nos termos do art. 16 da Resolução TCU 315/2020, pois a falha não persistiu, no grau observado em 2019, no exercício seguinte e um dos eventos que lhe deu causa é de baixa probabilidade de repetição (decisão judicial). Ademais, considera-se que a recomendação proposta, se implementada, colaborará para mitigação do problema.

ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES (ART. 15 DA RESOLUÇÃO TCU 315/2020)

74. O art. 14 da Resolução TCU 315/2020 estabelece que a unidade técnica deve oportunizar aos destinatários das deliberações de recomendação e/ou determinação a apresentação de comentários quanto às consequências práticas das medidas ou eventuais alternativas.

75. Facultada a manifestação desses órgãos, apresentaram comentários a Secretaria Executiva do MJSP, à peça 24, e a Secretaria Nacional do Consumidor, à peça 23. O presidente do CFDD não se manifestou.

76. Recuperam-se, abaixo, as propostas de encaminhamento preliminares, objeto das manifestações dos gestores:

b.1) à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública, à Secretaria Nacional do Consumidor e ao Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos que, com base no princípio da economicidade, busquem assegurar ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos disponibilidade orçamentária suficiente para justificar a própria existência do fundo e de seus custos administrativos inerentes;

b.2) à Secretaria Nacional do Consumidor e ao Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos que instituem mecanismos de gestão efetivos para fomento da área de proteção e defesa do consumidor e da concorrência, em parceria, por exemplo, com órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, de forma a compatibilizar a aplicação de recursos do fundo à regra estabelecida no art. 1º, §3º, da Lei 9.008/1995;

77. Referindo-se à proposta “b.1”, no documento à peça 24, a SE/MJSP sopesa que ainda que caiba ao órgão orçamentário setorial o escalonamento de prioridades, a SE/MJSP sujeita-se às orientações do órgão orçamentário central (Ministério da Economia).

78. Complementa que os limites orçamentários disponibilizados pelo órgão central muitas vezes não são suficientes para atender a todas as demandas da pasta.

79. Não obstante, o órgão afirma que busca constantemente articular-se com o Ministério da Economia para liberação de recursos aos órgãos integrantes do MJSP e menciona comunicações nas quais isso foi feito.

80. Da manifestação da SE/MJSP, verifica-se que não houve óbice técnico ou prático à recomendação proposta, tampouco houve sugestão de medidas alternativas. A atuação relatada pela SE/MJSP vai na mesma direção ao que é o objetivo da recomendação em questão, que é assegurar disponibilidade orçamentária razoável ao FDD, fundo de destinação específica e arrecadação própria.

81. Considerado o comentário da SE/MJSP, entende-se pertinente manter a redação da alínea “b.1” sem alterações de redação, com intuito de positivar o entendimento explicitado na instrução, ainda que o problema tenha sido parcialmente endereçado nos exercícios mais recentes, como forma de também estabelecer diretriz para gestões futuras do MJSP e do FDD.

82. A Senacon, em manifestação à peça 23, referindo-se à proposta de encaminhamento “b.2”, menciona medidas que a atual gestão do FDD tem adotado para aprimorar a destinação dos recursos, sintetizadas abaixo:

a) disponibilização de R\$ 714.234.529,00 ao fundo na LOA 2019;

b) elaboração de manual de apresentação de projetos;

c) esforços de divulgação do processo seletivo de projetos do FDD; e

d) aprovação em número proporcionalmente superior dos projetos das áreas de consumidor e concorrência (59% e 58% das respectivas áreas, ante 19%, 38% e 14% das demais).

83. O órgão pondera que os valores por projetos de defesa do consumidor e da ordem econômica são, em média, baixos em comparação aos das demais áreas, por não requererem investimentos vultosos.

84. A Senacon repisa entendimento já manifestado perante a CGU de que a atual execução orçamentária do FDD está em acordo com o art. 7º, parágrafo único, do Decreto 1.306/1994 e com a Lei 9.008/1995, pois a correlação entre arrecadação e reparação do dano deve existir quando tal fato for possível (peça 23, p. 3-4).

85. O órgão também salienta que não há muitas entidades públicas ou privadas atuantes na área concorrencial além do próprio Cade e de algumas universidades que desenvolvem pesquisas sobre o tema (peça 23, p. 3).

86. Passando à análise, verifica-se, primeiramente, que não houve sugestão de proposta

alternativa.

87. A UJ cita atos de gestão adotados que visaram a ampliar ao máximo a adesão de proponentes a projetos da área de consumidor e concorrência no formato de chamamento público para seleção de projetos.

88. Não se desmerecem, de fato, os esforços envidados pela atual gestão, que produziu avanços notáveis na execução do FDD nos últimos exercícios.

89. No entanto, conforme já observado na instrução preliminar, o baixo direcionamento de recursos às áreas de consumidor e concorrência em relação às demais não tem como causa principal falhas no processo de chamamento público.

90. A percepção é de que o modelo de chamamento público para seleção de projetos, por ser dependente da demanda de terceiros interessados, não é capaz, por si só, de assegurar a destinação dos recursos do FDD em harmonia com as fontes de arrecadação do fundo.

91. Justamente por isso, propõe-se, sob forma de recomendação, que a UJ busque meios de gestão alternativos que objetivem compensar a disparidade entre as fontes de arrecadação e os eixos temáticos.

92. A UJ menciona que haveria poucas entidades atuantes na área concorrencial, mas, ao que consta, a Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência, órgão do Ministério da Economia, tem atividades afins à área.

93. A própria Lei 12.529/2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, citado no texto da proposta “b.2”, faz menção, no art. 3º, ao órgão do Ministério da Economia (intitulado, à época da edição da lei, de Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda).

94. Quanto à posição da UJ de que a atual situação do fundo estaria em conformidade com o Decreto 1.306/1994 e com a Lei 9.008/1995, não há como se alinhar à tese.

95. O art. 7º, *caput*, contém diretriz acerca da destinação dos recursos do fundo que independe do conteúdo do parágrafo único. O *caput* estabelece que haverá relação entre a arrecadação e a **natureza** das infrações. Por natureza das infrações ou danos, entendem-se os eixos temáticos definidos pelo CFDD (meio ambiente, defesa do consumidor etc.).

96. O parágrafo único do mesmo artigo traz imposição adicional de que, em alguns casos, quando isso for viável, a relação entre a destinação e arrecadação será ainda mais estreita, devendo os recursos arrecadados serem utilizados para reparar especificamente o dano que gerou a arrecadação.

97. Ante o exposto, não se vislumbra necessidade de alteração do texto da proposta de encaminhamento “b.2”.

CONCLUSÃO

98. O exame realizado a partir dos normativos correlatos e de instrumentos de transparência pública permitiu o esclarecimento dos apontamentos suscitados pelo Controle Interno quanto à gestão do FDD (baixa execução orçamentária e discrepâncias entre destinações e linhas temáticas de arrecadação). Assim, cabe propor o cancelamento da inspeção autorizada na peça 13.

99. Para encaminhamento ao julgamento de mérito, recupera-se a proposta de ciência, com ajuste no normativo de fundamentação, presente na instrução inicial (justificada na peça 11, p. 7-8), acerca da ausência de informações no relatório de gestão do órgão sobre dois objetivos existentes no plano estratégico do MJSP atribuídos à Senacon (“evolução do estoque de prestação de contas de convênios” e “quantidade de pessoas capacitadas externas ao MJ”).

100. Quanto às incongruências entre as destinações e as áreas de arrecadação dos recursos do FDD apontadas pela CGU, observou-se, primeiramente, que, levando em conta o grau de recursos

efetivamente disponíveis no exercício, as falhas tornam-se de menor substancialidade (como se verifica da comparação entre a Tabela 5 e o Quadro 2 da peça 4, p. 15).

101. Sopesados fatores que não estão inteiramente a cargo do gestor, como o pouco espaço orçamentário do fundo e dificuldades inerentes ao instrumento de gestão utilizado, considera-se, tendo em vista o art. 16 da Resolução TCU 315/2020, desarrazoada adoção de determinação que busque a estrita observância do art. 1º, § 3º, da Lei 9.008/1995.

102. Assim, alternativamente, propõe-se dar ciência da falha ao gestor e recomendar a adoção de medidas que atuem nas causas dos problemas verificados, a fim de que o órgão busque assegurar maior disponibilidade orçamentária ao fundo, e que trabalhe para instituir mecanismo de gestão adicional para mitigar, ao longo do tempo, a desproporção entre destinações e linhas temáticas de arrecadação.

103. Haja vista as falhas serem incapazes de macular a gestão, encaminha-se proposta pela regularidade das contas dos responsáveis.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

104. 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 146.253.068-09), Arthur Luís 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), Diógenes Faria de Carvalho (CPF 828.655.661-53), Edson Antônio Donagema (CPF 152.889.628-98), Kaline Santos Ferreira (CPF 194.219.508-79), Kléber 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 823.922.347-87), Márcia Dieguez Leuzinger (CPF 981.750.257-00), Miriam Jean Miller (CPF 339.804.971-00), Nilton Reis Batista Júnior (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) recomendar, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020:

b.1) à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública, à Secretaria Nacional do Consumidor e ao Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos que, com base no princípio da economicidade, busquem assegurar ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos disponibilidade orçamentária suficiente para justificar a própria existência do fundo e de seus custos administrativos inerentes;

b.2) à Secretaria Nacional do Consumidor e ao Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos que instituem mecanismos de gestão efetivos para fomento da área de proteção e defesa do consumidor e da concorrência, em parceria, por exemplo, com órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, de forma a compatibilizar a aplicação de recursos do fundo à regra estabelecida no art. 1º, §3º, da Lei 9.008/1995; e

c) dar ciência à Secretaria Nacional do Consumidor e ao Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução TCU 315/2020, da ocorrência de discrepâncias entre as origens e as destinações dos recursos do Fundo de Defesa de Direitos Difusos em 2017, assim como em outros exercícios, em desacordo com o art. 1º, § 3º, da Lei 9.008/1995 e com o art. 7º do Decreto 1.306/1994;

d) dar ciência à Secretaria Nacional do Consumidor, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução TCU 315/2020, 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, com as DNs TCU 161 e 163/2017 e com a Portaria TCU 59/2017; e

e) nos termos do art. 8º da Resolução TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de:

e.1) cancelar a inspeção autorizada pelo dirigente da unidade técnica por meio de delegação de competência do relator, peça 13; e

e.2) monitorar as recomendações contidas nos itens b.1) e b.2).

SecexDefesa, DT3, 14 de outubro de 2020.

Assinado eletronicamente
Ícaro Pontes Azevedo Aguiar
AUFC – Matrícula 10625-9