

## Governo usa bilhões do Fundo de Direitos Difusos para fazer caixa

Direitos difusos são aqueles que pertencem à coletividade, a um grupo indeterminado de pessoas ligadas por uma circunstância, como consumidores afetados por um cartel ou indígenas que tiveram suas terras atingidas por barragens. As condenações por violações a esses direitos, no Brasil, resultam no pagamento de indenização ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos. No entanto, o valor arrecadado, que deveria servir para a reparação dos danos, tem sido usado para a União para inflar a conta do superávit primário.

Kittichai Songprakob/123RF



Kittichai Songprakob/123RF

Levantamento feito pela revista eletrônica **Consultor Jurídico** mostra que o Fundo recebeu R\$ 1,9 bilhão nos últimos sete anos, mas menos de 3% disso foram aplicados nos fins determinados em lei. O dinheiro quase todo foi para os cofres da União, pela porta dos fundos.

Só em 2016, R\$ 775 milhões chegaram ao Fundo. O dinheiro vem principalmente das multas aplicadas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) a empresas condenadas por formação de cartel, tendo origem também em condenações em ações civis públicas de responsabilidade por danos ao meio-ambiente, ao consumidor e aos investidores no mercado de valores mobiliários, por exemplo.

O Fundo pertence ao Ministério da Justiça e é gerido pelo Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos. Na lei, seu objetivo declarado é “a reparação dos 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”.

Essa “reparação” deveria ser feita por meio de projetos (selecionados a partir de editais). Em 2016, oito projetos foram escolhidos e receberam R\$ 2,2 milhões ([clique aqui para conhecê-los](#)). Isso significa que, levando em conta a arrecadação total, só 0,3% da verba foi usada para os fins previstos na lei.

Descontando ainda o dinheiro usado para a manutenção do conselho gestor do fundo, “sobraram” mais

de R\$ 770 milhões, que viraram superávit primário, o resultado de todas as receitas do governo antes do pagamento da dívida pública.

O ex-presidente do conselho gestor do Fundo **Fabício Missorino Lázaro** conta o que é feito com esse dinheiro: os valores que não são aplicados nos projetos nem compõem os gastos de custeio da secretaria-executiva do conselho. Vão para o orçamento geral do Ministério da Justiça, “que detém autonomia tanto para a liberação de recursos ao Conselho como para o redirecionamento dos recursos não utilizados a outras pastas que compõem o ministério”. Ou seja, o Ministério da Justiça faz o que quiser com a quantia.

**Valores do FDD (em  
milhões de reais)**

<b>Ano</b>	<b>Arrecadação</b>	<b>Valor usado pelo Fundo</b>
<b>2010</b>	30,8	7,9
<b>2011</b>	41,4	8,9
<b>2012</b>	57,0	5,5
<b>2013</b>	120,2	3,6
<b>2014</b>	192,3	6,3
<b>2015</b>	563,3	3,8
<b>2016</b>	775,0	2,4
<b>2017*</b>	117,6 indisponível	
<b>Total*</b>	<b>1.897,6</b>	<b>38,4</b>

O jurista **Lenio Streck**, ex-procurador de Justiça do Rio Grande do Sul, após analisar o levantamento dos números feito pela **ConJur**, afirma: “O Ministério da Justiça deve **Valorar o FDD (em milhões de reais)**”. “Temos tantas controladorias, procuradorias, tribunais de contas de tudo que é **tipilhões de reais**” dão o drible da vaca na lei”, reclama.

O professor de Direito Financeiro da Universidade de São Paulo **Flomáudio Ferraz Scaff**, afirma que a “permissão” para não usar o dinheiro para os fins a que o fundo se destina está no tortuoso artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000). Pela norma, o Poder Executivo pode represar a previsão de gastos a fim de que sejam cumpridas as metas de superávit primário. Assim, basta alegar que o dinheiro é necessário para cumprir as metas para destinar ao FDD uma quantia ínfima do que é arrecadado.

### **Portas dos fundos**

Fabrizio Lázaro afirma que o FDD não é o único fundo a não aplicar o dinheiro arrecadado nas ações previstas em lei, lembrando questão recentemente enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal em relação ao Fundo Penitenciário (Funpen). A corte proibiu o contingenciamento do dinheiro do fundo e obrigou o governo a usá-lo na melhoria do sistema carcerário, conforme manda a lei.

A decisão do Supremo é de setembro de 2015. Em dezembro de 2016, o presidente Michel Temer autorizou, em medida provisória, o primeiro descontingenciamento do dinheiro do Funpen. Mas em “políticas de redução da criminalidade”, “inteligência policial” e outras atividades sem ligação direta com o sistema penitenciário.

E a lista de fundos é longa, com arrecadações variadas e missões que dificilmente ocupam seu orçamento, como é o caso do Fundo Nacional do Meio Ambiente, do Fundo Nacional dos Direitos da Mulher, do Fundo Nacional de Segurança Pública, do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente e do Fundo Nacional Anti-Drogas.

Nesses casos, bem como no FDD, a Lei Orçamentária Anual já traz o valor a ser destinado ao fundo e apenas essa quantia chega à conta gerida pelo conselho responsável por aplicar o dinheiro para os fins previstos por lei. A maior parte da verba sequer chega à conta.

**Teresa Liporace**, gerente de projetos do Instituto de Defesa do Direito do Consumidor (Idec) e conselheira suplente do conselho gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, afirma que o contingenciamento é pauta constante das reuniões do conselho, mas não há nenhuma sinalização de mudanças. “Quando é solicitada liberação de parte dos recursos da Reserva de Contingência prevista no orçamento do FDD, a Secretaria de Orçamento Federal (vinculada ao Ministério do Planejamento) nega”, conta.

### **Juízes do próprio jogo**

Pelo menos três vezes nos últimos sete anos o Fundo financiou projetos das próprias entidades que ocupam ou ocuparam cadeiras no conselho que decide onde aplicar as verbas. Juntas, elas abocanharam R\$ 1,6 milhão.

O conselho é formado por representantes do Ministério Público Federal e das pastas da Justiça, Meio Ambiente, Cultura, Saúde e Fazenda. **Formação do Conselho**  
 O conselho gestor conta também com três cadeiras para representantes civis, atualmente ocupadas pelo Fórum Nacional de Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor; pelo Instituto O Direito Por Um Planeta Verde; e pelo Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor (Brasilcon). Os dois últimos têm em **Gestor do FDD**  
 um representante de cada uma das principais instituições do Conselho: o **Ministério da Justiça** (Presidente) de Justiça e do Tribunal Superior Eleitoral.

Em 2012, o Instituto O Direito Por Um Planeta Verde ganhou R\$ 398 mil do fundo para tocar um projeto com uma descrição bastante complicada: “Divulgar o pagamento por serviços ambientais – PSA como um mecanismo de conservação ambiental; sistematizar experiências e avaliar o estado de **Implementação de Atividades Culturais**  
 implementação e de atividades culturais em algumas estaduais que estabelecem o PSA no país (biodiversidade e retenção de carbono), aprovadas até o final de 2010 (AM, AC, ES, MG, SC, PR e SP), de forma a permitir uma avaliação crítica sobre a aplicação deste novo instrumento e, assim, contribuir para o **Participação do Ministério da Saúde**  
 desenvolvimento e do Ministério da Saúde, fins da criação de vigilância sanitária

O caso não é exceção. O Idec, que também já teve assento no conselho gestor do fundo, conseguiu ter projetos financiados pelo FDD em 2015 e em 2011. No mais recente, obteve R\$ 443 mil para criar uma “ferramenta web” de educação, informação e orientação ao consumidor. Já há seis anos, R\$ 434 mil foram pagos para que a entidade desenvolvesse o projeto denominado “promoção da tutela do **Consumidor e Agência Cade**  
 consumidor e agência Cade reguladoras através da disseminação de informação e de direitos relacionados a produtos e serviços regulados aos cidadãos”.

### **Feliz aniversário** do MPF

O próprio Cade, que é parte do conselho e responsável por angariar a maior parte da receita do fundo, já conseguiu R\$ 405 mil para um projeto de comemoração dos 50 anos da entidade, em 2012. A finalidade **É o órgão responsável pela defesa do consumidor**  
 é angariar a assessoria de entidades civis pelo aniversário do Cade, “divulgando para a sociedade a importância do trabalho das entidades cíveis de defesa do consumidor, a proteção do ambiente concorrencial e da ordem econômica, a defesa do consumidor, a defesa do ambiente concorrencial e da ordem econômica, a defesa do consumidor, a defesa do ambiente concorrencial e da ordem econômica”.

– Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor

Representantes das entidades afirmam que, como as regras dos editais de seleção de projetos são claras, qualquer um dos entes participantes do conselho pode apresentar projetos e disputar com os outros interessados. Além disso, a prestação de contas de cada projeto é feita ao Fundo rigorosamente, sob pena de ter que devolver o dinheiro, contam.

“Para garantir que não haja qualquer conflito de interesse, é prática recorrente no Conselho do FDD que o proponente não seja relator nem vote projetos de seu interesse”, afirmou o Cade, por meio de sua assessoria de imprensa, à **ConJur**.

Sobre o projeto financiado, o Cade conta que, com o dinheiro, lançou uma campanha publicitária e um *hotsite* para disseminação da importância da proteção do ambiente concorrencial e da ordem econômica; promoveu uma cerimônia comemorativa e um seminário sobre defesa da concorrência, além de publicar o livro *Cade 50 Anos*, em formato impresso e digital, que registra a evolução da defesa da concorrência no Brasil.

O presidente do Instituto O Direito por um Planeta Verde, **José Rubens Morato Leite**, afirma que o

estudo financiado com a verba do fundo serviu para dar subsídios para um marco regulatório nacional sobre o “pagamento por serviços ambientais”. Partes da pesquisa já foram publicadas e podem ser vistas no [site](#) do instituto. Além disso, conta, as análises dos dados levantados pela ONG foram usadas em diversos outros estudos.

Já Teresas Liporace, do Idec, afirma que a ONG quase não tem recursos oriundos de convênios com governo federal, porque a execução e o uso dos recursos são feitos por um sistema (Siconvi) que requer muito conhecimento específico e muitas horas de dedicação para operá-lo.

Ela explica o que foi feito nos dois projetos que foram financiados pelo FDD listados pela **ConJur**: O de 2011 “oportunizou ao Idec desenvolver e manter o banco de regulação, informando a todo o SNDC sobre a publicação de uma nova consulta pública e incentivando a participação dos seus membros com o envio de contribuições às agências reguladoras”. Já o aprovado em 2015 teve a execução iniciada em janeiro de 2016, com término previsto para junho deste ano. O principal produto será um portal com ferramentas de informação, orientação e autoconsulta, incluindo cursos gratuitos para o consumidor.

### O ano do MP

Já 2016 parece ter sido o ano do Ministério Público no FDD. Projetos do MP em três estados ficaram com mais de metade do valor destinado a projetos pelo Fundo de Defesa dos Direitos Difusos. De R\$ 1,9 milhão, R\$ 384 mil foram para o Ministério Público da Bahia, em um projeto para “melhorar a prestação do serviço de fornecimento de água para os consumidores baianos”.

Outros R\$ 347 mil aportaram no MP do Distrito Federal, para implantar o núcleo de geotecnologia na Secretaria de Perícias e Diligências. Já o Ministério Público do Acre ganhou R\$ 271 mil para financiar “campanhas educativas para informar o consumidor sobre o consumo sustentável e a importância da alimentação saudável e do consumo seguro de alimentos”.

Antes de 2016, a última aparição de projetos do MP financiados pelo fundo havia sido em 2010, quando o MP-AC conseguiu ter outras duas ações selecionadas. O órgão recebeu R\$ 195 mil para combater a poluição hídrica e R\$ 146 mil garantir informação complementar sobre a fauna de mamíferos silvestres do estado a alunos de rede pública de Rio Branco.

Vale notar que o MP é o principal autor das ações civis públicas, de onde vem grande parte da arrecadação para o Fundo de Defesa de Direitos Difusos.

### Projetos mais caros financiados pelo FDD, por ano

Ano	Valor solicitado	Interessado	Descrição do projeto
2016	R\$ 384.000	Ministério Público da Bahia	Melhorar a prestação do serviço de fornecimento de água para os consumidores baianos, no que tange a qualidade e continuidade do abastecimento.

---

**Projetos mais caros financiados pelo FDD, por ano**

2015	R\$ 443.750	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC	Estruturação de uma ferramenta web de educação, informação e orientação ao consumidor para contribuir para a redução da assimetria de informações nas relações de consumo.
2014	R\$ 443.750	Instituto de Pesquisa Ecológicas – IPÊ/SP	Promover a disseminação da cafeicultura orgânica através da implementação de ilhas de agrobiodiversidade (café com floresta) em assentamentos rurais da reforma agrária no Pontal do Paranapanema, Estado de São Paulo.
2013	R\$ 443.379	Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor	Fortalecimento do Movimento Civil de Defesa dos Consumidores no Brasil.
2012	R\$ 539.555	Secretaria de Governo do Mato Grosso do Sul	Formar brigadistas voluntários em técnicas de combate a incêndios florestais, fazer uma campanha educativa e fortalecer a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Estado de Mato Grosso do Sul.
2011	R\$ 588.091	Ecoa – Ecologia & Ação – MS	Promover a Melhoria na Saúde dos Povos Indígenas do Vale do Javari.
2010	R\$ 348.640	Casa Civil do Governo do Estado do Rio de Janeiro	Preservação dos acervos das Casas de Detenção do Rio de Janeiro e Niterói existentes no Arquivo Público do Estado.

**Date Created**

31/03/2017