



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

**EXCELENTÍSSIMO (A) SENHOR (A) JUIZ (ÍZA) FEDERAL DA \_\_\_ª VARA DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE CAMPINAS-SP.**

**Ref. Procedimento Preparatório n. 1.34.004.000625/2015-92.**

*5º Ofício – PRM-Campinas.*

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República subscritor, com fundamento no inciso III do art. 129 da Constituição Federal, art. 5º, inciso III, alínea “d”, e artigo 6º, inciso VII, alínea “b”, ambos da Lei Complementar n. 75/1993, bem como do inciso I do art. 5º, inciso I, da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, vem ajuizar

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA,**  
***com pedido de tutela de urgência***

em face da **UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público interno, com endereço para citação em sua Procuradoria-Seccional em Campinas (AGU), sediada à avenida Barão de Itapura, n. 950, 8º e 9º andares, Jardim Guanabara, Campinas, CEP 13.020-431, pelas razões fáticas e jurídicas adiante expostas.

**1. CONTORNO FÁTICO.**

O objetivo geral desta ação é demonstrar que a ré **UNIÃO** vem se apropriando indevidamente das verbas depositadas no Fundo Federal de Direitos Difusos – FDD, valendo-se de artifícios orçamentários para impedir a aplicação desses recursos na finalidade a que se destinam.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

As verbas do FDD são oriundas de lesões causadas à coletividade e, por essa razão, deveriam ser aplicadas na recuperação ou promoção dos bens jurídicos lesados, não havendo margem de discricionariedade para o gestor público.

**1.1. Fatos gerais: caracterização do FDD e sua natureza jurídica.**

O objeto desta Ação Civil Pública consiste no contingenciamento ilegal e aplicação indevida das verbas vinculadas ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos – FDD, gerido pela **UNIÃO**, conforme se descreverá de forma minudente abaixo. Antes, entretanto, é necessário um breve esboço histórico e conceitual sobre o FDD.

O FDD foi criado pela Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985), mais especificamente em seu art. 13, que assim dispõe:

***Art. 13.** Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.*

Do texto legal surgiu o primeiro *nomen juris* para o “Fundo para Reconstituição de Bens Lesados”, por meio do **Decreto n. 92.302, de 16 de janeiro de 1986**, primeiro ato normativo editado para regulamentar a gestão dos recursos a ele destinados. No art. 1º da norma foram listados os bens jurídicos para os quais as verbas do Fundo deveriam ser destinadas: “*reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico*”; ou seja: àqueles mesmos bens jurídicos tuteláveis pela via da Ação Civil Pública.

Observe-se que a edição do Decreto n. 92.302/1986 foi editado tardiamente, em contrariedade ao que dispunha o art. 20 da Lei da Ação Civil Pública, que determinava que o Fundo deveria ser “*regulamentado pelo Poder Executivo no prazo de 90 (noventa) dias*”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

Ainda que extemporaneamente editado, o ato normativo estabelece a forma de composição do Conselho Federal Gestor do Fundo, cuja presidência foi atribuída ao representante do Ministério da Justiça. Outros cinco representantes de Ministérios comporiam o colegiado, somado a um representante do **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** e apenas outros três representantes da sociedade civil organizada. De se dizer que essa composição foi determinada pelo **Decreto n. 96.617, de 31 de agosto de 1988.**

Desde o primeiro momento verifica-se, portanto, que a pretensão de garantir maior participação popular no Conselho Gestor foi prejudicada, tendo em vista que o número de cadeiras ocupadas por representantes do Governo Federal era suficiente para garantir a maioria de votos no colegiado, independentemente do posicionamento da sociedade civil e do Ministério Público Federal.

Não obstante, a previsão para aplicação dos recursos, ao menos de forma abstrata, tal como disposta no regulamento, era adequada. Dispunha o art. 4º o seguinte (grifou-se):

*Art. 4º Ao Conselho Federal, no exercício da gestão do Fundo, compete:*

*I – zelar pela **utilização prioritária** dos recursos na **reconstituição dos bens lesados, no próprio local onde o dano ocorreu ou possa vir a ocorrer;***

*II – firmar convênios e contratos com o objetivo de elaborar, acompanhar e executar projetos para reconstituição dos bens lesados;*

*III – examinar e aprovar projetos de reconstituição dos bens lesados.*

Como se observa, não havia qualquer margem para outro tipo de aplicação das verbas, que não para efetiva tutela de direitos metaindividuais, **respeitado o impacto geográfico do dano (ou pretense dano)**, bem como a natureza do bem jurídico impactado.

Por outro lado, a norma determinava que todas as Ações Cíveis Públicas ajuizadas em âmbito nacional fossem comunicadas ao Conselho Federal Gestor, assim como



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

todos os depósitos judiciais e trânsito em julgado das ações coletivas, norma que se mostrou inócua ao longo do tempo, por ausência de viabilidade:

*Art. 8º O Conselho Federal, mediante entendimento a ser mantido com o Poder Judiciário e os Ministérios Públicos Federal e Estadual, será informado da propositura de toda a ação civil pública, de depósito judicial e de sua natureza, bem assim do trânsito em julgado.*

Além disso, dispunha o Decreto haver efetiva subordinação do Conselho Federal Gestor ao Ministério da Justiça, “*como órgão diretamente subordinado ao Ministro de Estado*” (art. 10).

O Decreto n. 92.302/1986 foi revogado e substituído pelo **Decreto n. 407, de 27 de dezembro de 1991**. Editado após a promulgação e vigência do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990), o ato normativo incorpora a nomenclatura adotada pelo art. 81 do CDC, e finalmente denomina o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos.

Em verdade, não houve qualquer substancial alteração na forma de gestão do Fundo, que continuaria subordinado ao Governo Federal, como órgão integrante da estrutura organizacional do Ministério da Justiça (art. 12). Apenas foi ampliado o rol de atribuições do Conselho Federal Gestor, com a inserção de outras três, sendo que as primeiras receberam apenas modificações pontuais, e não substanciais, em seu texto:

*Art. 6º Ao Conselho Federal compete:*

*I – zelar pela aplicação prioritária dos recursos na consecução das metas fixadas pelas Leis nºs 7.347, de 1985; 8.078, de 1990; e 8.158, de 1991, e no âmbito do disposto no art. 1º deste Decreto;*

*II – aprovar convênios e contratos a serem firmados pela Secretaria Executiva do Conselho, objetivando atender ao disposto no inciso I deste artigo;*

*III – examinar e aprovar projetos de reconstrução de bens lesados;*

*IV – promover, por meio de órgãos da administração pública e de associações descritas no art. 5º, incisos I e II, da Lei nº 7.347, de 1985, eventos relativos à educação formal e não-formal do consumidor;*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

*V – fazer editar, podendo ser em colaboração com órgãos oficiais de defesa do consumidor e da concorrência, material informativo sobre as relações de mercado do país;*

*VI – promover atividades e eventos que contribuam para a difusão da cultura de proteção ao meio ambiente, do consumidor, da livre concorrência do patrimônio histórico, artístico, estético, turístico, cultural, paisagístico e de outros interesses difusos e coletivos.*

Além disso, o art. 8º do Decreto n. 407/1991 replica a disposição do art. 99 do Código de Defesa do Consumidor, ao estabelecer, em caso de concurso de créditos entre as multas a serem revertidas para o FDD e indenizações individuais derivadas de violação a direitos metaindividuais (na modalidade individuais homogêneos), estas terão preferência na execução.

O revés do novo ato normativo foi a ausência de disposição quanto à vinculação geográfica da aplicação dos recursos, em relação ao dano que lhes deu causa.

As demais disposições do Decreto n. 407/1991, de mais a mais, apenas repetem, com pontuais alterações de redação, aquelas previstas no Decreto n. 92.302/1986.

O regulamento previsto no Decreto n. 407/1991 vigeu por quase três anos, até ser revogado e substituído pelo **Decreto n. 1.306, de 9 de novembro de 1994**. Na verdade, tal como o ato normativo anterior, pouco foram modificadas as disposições do regulamento. Foram, novamente, incluídas duas atribuições, no art. 6º, ao Conselho Federal Gestor do FDD, que não alteram significativamente suas funções: a elaboração do próprio regimento interno (inciso VIII) e o exame e aprovação de “*projetos de modernização administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas*” públicas (inciso VII), relativas aos direitos e interesses transindividuais e/ou individuais homogêneos tuteláveis pela Ação Civil Pública (“*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*”).

Três meses mais tarde, o à época recém-empossado Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, editou a **Medida Provisória n. 913, de 24 de fevereiro**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

**de 1995**, que “*cria, na estrutura organizacional do Ministério da Justiça, o Conselho Federal de que trata o art. 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, altera os arts. 4º, 39, 82, 91 e 98 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e dá outras providências*”.

Na verdade, **a Medida Provisória pretendeu levar para o âmbito da legislação ordinária as mesmas disposições já existentes na norma infraconstitucional.**

E a MP foi ratificada pelo Congresso, sem qualquer alteração, e convertida na **Lei n. 9.008, de 21 de março de 1995.**

Até a presente data, a única alteração legislativa na Lei n. 9.008/1995 foi a supressão do inciso II do § 2º do art. 1º pela Lei n. 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Isso porque referido inciso fazia referência à revogada Lei de Apoio às Pessoas com Deficiência (Lei n. 7.853/1989), justificando sua revogação. No restante, a norma permanece a mesma.

Deste modo, atualmente, resta esgotada a eficácia do Decreto n. 1.306/1994, vez que **o FDD e seu Conselho Gestor estão integralmente regidos pelas disposições da Lei n. 9.008/1995.**

De se dizer, desde logo, que a discriminação dos recursos que compõem o FDD está disposta no § 2º do art. 1º da Lei de regência:

**Art. 1º, § 2º** *Constituem recursos do FDD o produto da arrecadação:*

**I** – *das condenações judiciais de que tratam os arts. 11 e 13 da Lei nº 7.347, de 1985;*

**II** – *(revogado pela Lei n. 13.146/2015)*

**III** – *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 nº 8.078, de 11 de setembro de 1990;*

**IV** – *das condenações judiciais de que trata o § 2º do art. 2º da Lei nº 7.913, de 7 de dezembro de 1989;*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

*V – das multas referidas no art. 84 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994;*

*VI – dos rendimentos auferidos com a aplicação dos recursos do Fundo;*

*VII – de outras receitas que vierem a ser destinadas ao Fundo;*

*VIII – de doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras.*

Como se observa, os incisos I, III, IV e V referem-se a valores auferidos pelo FDD em virtude de condenações judiciais e sanções administrativas pela prática de atos ilícitos. Os incisos VI, VII e VIII dizem respeito a doações, rendimentos de aplicações ou outras receitas não nominadas.

Deste modo a primeira premissa a ser assentada é que **não há qualquer hipótese de caracterização das receitas do FDD como tributos**, a comporem o orçamento primário da **UNIÃO**, por absoluta incompatibilidade com o conceito positivado no art. 3º do Código Tributário Nacional. As receitas são decorrentes de fontes não-tributárias.

Além disso, o § 3º do mesmo art. 1º da Lei n. 9.008/1995 traz disposição de extrema importância para a compreensão da natureza do Fundo. Estabelece a lei ordinária a **vinculação à natureza do dano para a aplicação dos recursos**:

*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.*

É de se dizer que esse dispositivo legal guarda semelhança com o que já dispunha o art. 7º do Decreto n. 1.306/1994:

*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.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

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

Todos esses dispositivos, como será mais pormenorizadamente demonstrado, são letra morta, e simplesmente ignorados pela ré **UNIÃO**.

A última norma que merece análise para a adequada compreensão da natureza do FDD e das atribuições de seu Conselho Gestor é o **Regimento Interno do CFDD**. Publicado no Diário Oficial da União de 18/8/2008 como anexo da **Portaria n. 1.488 do Ministério da Justiça, de 15 de agosto de 2008**, o Regimento Interno especifica, em apenas 18 (dezoito) artigos, a organização interna do CFDD. Muitas das disposições dele constantes apenas repetem as normas já estabelecidas na Lei n. 9.008/1995 e no Decreto n. 1.306/1994.

Vale salientar, entretanto, que o Regimento Interno do Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos consiste em reforço normativo quanto à adequada destinação dos recursos auferidos, substancialmente conforme dispõem os seus artigos 1º e 2º:

***Art. 1º** O Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos – CFDD, órgão colegiado a que se refere o art. 2º, inciso III, alínea "c", do Anexo I do Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007, diretamente subordinado ao Ministro de Estado da Justiça, instituído pela Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995, tem por finalidade gerir o Fundo de Defesa de Direitos Difusos – FDD, e, especificamente:*

***I** – zelar pela aplicação dos recursos na consecução dos objetivos previstos nas Leis nº 7.347, de 24 de julho de 1985, nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, nº 7.913, de 07 de dezembro de 1989, nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e nº 8.884, de 11 de julho de 1994, no âmbito do disposto no § 1º do art. 1º da Lei nº 9.008, de 1995;*

***II** – aprovar e firmar convênios e contratos objetivando atender ao disposto no inciso I deste artigo;*

***III** – examinar e aprovar projetos de reconstituição de bens lesados, inclusive os de caráter científico e de pesquisa;*





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

*IV – promover, por intermédio de órgãos da administração pública e de entidades civis interessadas, eventos educativos ou científicos;*

*V – fazer editar, inclusive em colaboração com órgãos oficiais, material informativo sobre as matérias mencionadas no § 1º do art. 1º da Lei nº 9.008, de 1995;*

*VI – promover atividades e eventos que contribuam para a difusão da cultura, de proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à livre concorrência, ao patrimônio histórico, artístico, estético, turístico, paisagístico, e de outros interesses difusos e coletivos; e*

*VII – examinar e aprovar os projetos de modernização administrativa a que se refere o § 3º do art. 1º da Lei nº 9.008, de 1995.*

**Art. 2º** O Fundo de Defesa de Direitos Difusos – FDD, criado pela Lei nº 7.347, de 1985, tem por finalidade 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.

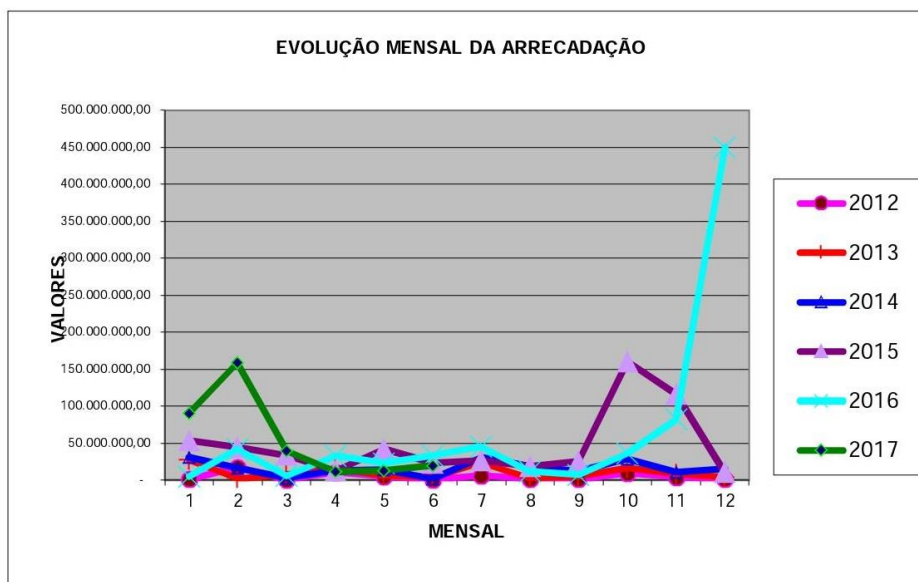
Vê-se, portanto, que as disposições acima transcritas são correlatas às normas legais e regulamentares que dispõem sobre o FDD e seu Conselho Federal Gestor. Substancialmente, o art. 2º do Regimento Interno guarda semelhança com o já citado § 3º do art. 1º da Lei n. 9.008/1995.

De todas as normas citadas, **não há nenhuma referência a outra destinação para os recursos do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, senão a aplicação em projetos e ações voltadas à proteção de direitos metaindividuais.**

É de se dizer que os recursos auferidos pelo FDD, ao longo dos anos, somaram altos valores. O gráfico a seguir, obtido do sítio eletrônico do Ministério da Justiça, demonstra a evolução das cifras percebidas pelo Fundo:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**



Fonte: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/Arrecadacao>; acesso em 4/10/2017.

As cifras constantes do gráfico acima referem-se a dados consolidados até o mês de junho de 2017. Percebe-se, por exemplo, uma arrecadação exponencial entre os meses de novembro e dezembro de 2016, que chegam à impressionante cifra de R\$ 450.000.000,00 (quatrocentos e cinquenta milhões de reais).

**Em números consolidados**, segundo informação prestada pelo próprio Presidente do CFDD nos autos do Inquérito Civil que dá origem ao presente procedimento (f. 92 daqueles autos), **foram os seguintes valores arrecadados pelo FDD ao longo dos anos:**

Ano	Valor arrecadado (R\$)
2011	41.462.227,35
2012	57.012.619,56
2013	120.228.753,13
2014	192.354.824,49
2015	563.326.342,06
2016	775.034.487,75
<b>Total</b>	<b>1.749.479.254,00</b>

Em número aproximado, o montante acumulado pelo FDD entre os anos de 2011 e 2016 é, portanto de **quase um bilhão, setecentos e cinquenta milhões de reais.**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

Entretanto, como se passará a discorrer, **a aplicação desses recursos jamais foi integralmente destinada aos fins específicos a que o Fundo foi criado.**

**1.2. Fatos específicos: objeto da demanda, contextualização e resultados da apuração do Inquérito Civil.**

A presente Ação Civil Pública se origina das conclusões obtidas pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** nos autos do Inquérito Civil Público n. 1.34.004.000625/2015-92, instaurado de ofício pela Portaria n. 58, de 3 de junho de 2015, e tramitado perante o 5º Ofício da Procuradoria da República em Campinas.

No tópico anterior foi empreendida a análise histórica acerca do FDD, fins a que se destina, legislação de regência, atribuições de seu Conselho Federal Gestor e arrecadação entre os anos de 2011 a 2017.

Conforme se verificará nos tópicos seguintes, o FDD constitui fundo especial, de natureza contábil, de modo que, embora seus recursos sejam depositados na conta única do Tesouro Nacional, têm sua destinação determinada em Lei. Deste modo, sua aplicação não está à mercê da discricionariedade da Administração, ou ainda sua utilização está autorizada para formação de reserva de contingência.

Como já sustentado, o FDD foi originalmente criado pela Lei n. 7.347/1985, para subsidiar projetos voltados à “reconstituição de bens lesados”, entendidos pelos direitos ou interesses transindividuais tutelados pela Ação Civil Pública. **Esse é o propósito a que devem ser destinadas todas as verbas do FDD.**

O FDD constitui-se em um fundo especial, criado com o escopo de financiar projetos voltados a “*promover atividades e eventos que contribuam para a difusão da cultura de proteção ao meio ambiente, do consumidor, da livre concorrência do patrimônio histórico, artístico, estético, turístico, cultural, paisagístico e de outros interesses difusos e coletivos*” (inciso VI do art. 1º do Regimento Interno do CFDD).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

É somente essa a função do fundo, e **é para esse propósito que os recursos são arrecadados**: recomposição de bens transindividuais lesados, ante a conversão da reparação da lesão *in natura* por condenação (administrativa ou judicial) *in pecunia*.

Vale dizer: **não houvesse uma lesão a ser reparada, esses recursos jamais entrariam na Conta Única do Tesouro Nacional.**

Neste tópico, passa o **MPF** a, especificamente, demonstrar que **a UNIÃO, em vez de aplicar os recursos do FDD em projetos e ações de defesa de direitos e interesses metaindividuais, utiliza-se do Fundo como mecanismo de arrecadação primária, assim considerado qualquer crédito auferido pelo ente político federal em ações judiciais, ou ainda recursos de origem tributária.**

Para demonstrar essa situação, passa-se a relatar o apurado no Inquérito Civil em referência.

Pelos documentos de fls. 04-16, que subsidiaram a instauração do procedimento apuratório, verificou-se que **o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos deixa de aplicar os recursos recebidos** na tutela imediata de direitos e interesses metaindividuais.

Em outras palavras: **mesmo auferindo arrecadação bilionária, o FDD não aplica as verbas que recebe.**

A primeira manifestação do CFDD no Inquérito Civil se deu pelo Ofício n. 132/2015/CDD/GAB SENACON/SENACON-MJ, subscrito pelo seu então presidente, Fabrício Missorino Lázaro. Pelo expediente, sustenta-se que a natureza do Fundo é contábil, e não patrimonial. Entretanto, faz-se a seguinte assertiva (f. 31):

*Considerando que o FDD não possui despesa ou transferência obrigatória, **o Fundo divide com outras unidades da União a obrigação de fazer economia para reduzir a dívida líquida e equilibrar as contas públicas.** (grifo nosso)*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

Segue informando que o contingenciamento “*limita a área de abrangência do FDD*”, não obstante alegue que “*não diminui sua eficiência e eficácia*”.

Em resposta subsequente, **o CFDD apresentou, de modo mais específico, informação quanto a suas receitas e o valor efetivamente aplicado ao longo dos anos.** Pelo Ofício n. 38/2017/CDD/GAB SENACON/MJ, subscrito pelo Secretário-Executivo do CFDD e encartado às fls. 74-77 do Inquérito Civil, observa-se o seguinte quadro-resumo:

Ano	Valor arrecadado pelo FDD (R\$)	Valor disponível para utilização (R\$)	Razão: arrecadado x disponível	Valor efetivamente executado (R\$)	Razão: arrecadado x executado
2011	41.462.227,35	8.942.943,00	21,50%	8.942.943,00	21,50%
2012	57.012.619,56	5.583.739,00	9,80%	5.566.325,00	9,70%
2013	120.228.753,13	3.640.749,00	3,00%	3.640.749,00	3,00%
2014	192.354.824,49	6.432.035,00	3,30%	6.321.472,00	3,28%
2015	563.326.342,06	3.845.806,00	0,70%	3.845.637,00	0,68%
2016	775.034.487,75	3.845.806,00	0,50%	3.845.806,00	0,38%

**A tabela acima é central para a adequada compreensão da matéria versada nesta Ação Civil Pública.**

A primeira coluna (A) faz referência ao exercício fiscal, desde o ano de 2011. A segunda coluna (B) lista os valores consolidados arrecadados em cada exercício.

A terceira coluna (C), por sua vez, demonstra o valor estabelecido na Lei Orçamentária anual dos períodos de referência como disponíveis para utilização pelo Fundo. Esse ponto é absolutamente fundamental. **Conquanto o Fundo arrecade valores expressivos – os quais, reitere-se, não provêm de arrecadação ordinária do governo, mas da lesão a bens jurídicos coletivos – a Lei Orçamentária Anual não destina, no ano subsequente, valor equivalente ao arrecadado no ano anterior. Disso decorre que o fundo passa a ter um “saldo” que não pode ser aplicado porque não é orçado.** Se o Governo Federal estivesse gerindo adequadamente o FDD, os valores da coluna (C) deveriam ser exatamente iguais aos valores da coluna (B). Na ausência de orçamento, o Conselho Gestor do FDD não pode autorizar projetos que apliquem o montante arrecadado.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

A comparação entre as duas colunas denota, com clareza, que a Lei Orçamentária disponibiliza, a cada ano, percentuais ínfimos e decrescentes da arrecadação do FDD à efetiva reparação dos direitos lesados. A quarta coluna (D) mostra, justamente, o percentual dos recursos disponibilizados em razão do montante arrecadado (C em relação a B).

A quinta coluna (E) mostra o montante que foi efetivamente aplicado em projetos selecionados pelo CFDD. Nos anos de 2011 e 2013, todo o valor disponibilizado pela Lei Orçamentária foi efetivamente empregado. Nos demais anos (2013, 2014, 2015 e 2016), esse valor foi muito próximo ao total, o que demonstra que **não falta demanda para a aplicação dos recursos, mas sim disponibilidade dos mesmos**. A razão entre o total da arrecadação (coluna C) e o montante efetivamente empregado (coluna E) está demonstrada nos percentuais da sexta e última coluna (F).

Assim, diferentemente do que se alega em relação a outros fundos públicos, **o não desembolso de recursos do FDD não decorre, em absoluto, de falta de projetos, nem de incapacidade administrativa de seu Conselho Gestor**. Pelo contrário, a execução dos valores orçados é total ou muito próxima disso.

Em outros termos: entre 2011 e 2016, com um salto de arrecadação de R\$ 41.462.227,35 para R\$ 775.034,487,75, **os valores repassados ao FDD cresceram cerca de 1.869,25%**. Por outro lado, inusitadamente, a aplicação dos recursos apresenta padrão decrescente. Enquanto no ano de 2011 foram efetivamente aplicados 21% dos recursos arrecadados, em 2016 o percentual foi de apenas 0,38% do valor arrecadado. Mesmo quando se analisam valores absolutos, deixando de lado os percentuais, percebe-se que, embora a arrecadação de 2016 seja 16 vezes superior à arrecadação de 2011, o valor disponibilizado em 2016 é inferior à metade do que estava disponível em 2011. E, conforme esclarecido pelo próprio Secretário-Executivo do CFDD (f. 76 do Inquérito Civil, tópico 1.4.3 do Ofício n. 38/2017 – grifou-se):

*No entanto, os recursos das multas de que trata a Lei nº 7.347/85 são depositadas [sic] na **Conta Única do Tesouro Nacional**, e ficam indisponíveis. O **CFDD não possui conta própria e recebe recursos do Orçamento Geral da União para desenvolver seus trabalhos**, ou seja,*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

*o orçamento do FDD não é “carimbado” ou vinculado à infração que gerou a multa, e como qualquer outro órgão do Ministério da Justiça e Segurança Pública, vem sofrendo com os constantes contingenciamentos realizado [sic] pelo Executivo Federal, como demonstrado nas tabelas acima.*

Esse parágrafo demonstra o reconhecimento expresso, pelo CFDD, de que o entendimento prevalecente é que **as multas judiciais aplicadas em Ações Cíveis Públicas**, decorrentes de violação a direitos metaindividuais, e versados ao FDD, **constituíam mecanismo arrecadatório do Estado**, à revelia de todas as disposições legais e regulamentares que tratam da matéria.

É como se a **UNIÃO** tratasse as verbas arrecadadas pelo FDD – todas decorrentes de ato ilícito – como tributos, meros mecanismos ordinários de financiamento da máquina pública<sup>1</sup>. Como os recursos não são depositados em conta específica, mas na conta única do Tesouro Nacional, a UNIÃO se aproveita deles em outras finalidades, mantendo-os ficticiamente reservados ao FDD, mas nunca permitindo que sejam aplicados.

O Fundo, embora por expressa disposição legal tenha sim natureza vinculada, é tratado pela ré **UNIÃO** como de natureza contábil, e é utilizado para “fazer economia e reduzir a dívida líquida e equilibrar as contas públicas”, nos termos da manifestação já destacada do ex-presidente do CFDD.

E, veja-se: o período analisado no Inquérito Civil é de 2011 a 2016. Entretanto, o Secretário-Executivo do CFDD admite, à f. 87 do procedimento apuratório, que **desde o ano de 2006 “a Lei Orçamentária não está compatível com a arrecadação” do Fundo**. Faz-se necessário destacar que **a representante do MPF no CFDD concorda com a tese ora defendida, conforme inclusive manifestou-se na 207ª Reunião Ordinária do Conselho, nos seguintes termos**<sup>2</sup>:

---

1 Essa circunstância evidencia desrespeito ao próprio conceito legal de tributo, estampado no art. 3º do CTN.

2 A íntegra da ata está disponível em: [http://www.justica.gov.br/Acesso/decisoes-dos-conselhos/arquivo\\_decisoes-dos-conselhos/conselho-federal-gestor-do-fundo-de-defesa-dos-direitos-difusos-cfdd/reunioes-2017/reunioes-2017/ata207-cfdd-minuta-004.pdf](http://www.justica.gov.br/Acesso/decisoes-dos-conselhos/arquivo_decisoes-dos-conselhos/conselho-federal-gestor-do-fundo-de-defesa-dos-direitos-difusos-cfdd/reunioes-2017/reunioes-2017/ata207-cfdd-minuta-004.pdf); acesso em 11/12/2017.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

*Item 4º – Informativo Sobre Corte do Orçamento e Contingenciamento de Despesas: A Presidente do CFDD informou aos Conselheiros sobre os novos cortes no orçamento. Da LOA aprovada para 2017, que era de R\$ 3.400.000,00, houve um primeiro corte de cerca de R\$ 1.500.000,00. No último mês, por determinação do Gabinete do Ministro da Justiça e Segurança Pública, o valor disponível para projetos do CFDD ficou em R\$ 300.000,00. A Dra. Mariane Guimarães de Mello Oliveira alertou que este valor é irrisório, e está abaixo, inclusive, do teto do valor de uma proposta de trabalho de que trata o chamamento público do CFDD 2017/2018, que está em andamento, inviabilizando, sobremaneira, o funcionamento do Conselho, no que tange a aplicação do inciso I do art. 3º da Lei nº 9.008/95.*

Pois bem. A pedido da Dra. Mariane Oliveira, a Secretaria Executiva do CFDD apresentou as informações constantes de fls. 95-109 do Inquérito Civil.

Como já salientado, todas as verbas que compõem a arrecadação do FDD são sanções por atos ilícitos, em decorrência de condenação judicial ou por aplicação de multas de órgãos administrativos de tutela de interesses transindividuais. O grande “financiador” do FDD é o Conselho Administrativo de Defesa Econômica, responsável, no ano de 2017, por quase 96% dos recursos arrecadados pelo Fundo.

A propósito, consta expressamente reconhecido o contingenciamento indevido de verbas do FDD, para fins de utilização de manobras contábeis “criativas”<sup>3</sup>. Veja-se o conteúdo do item “4” do relatório apresentado pela Secretaria-Executiva do CFDD à representante do **MPF** naquele Conselho (f. 100 do Inquérito Civil):

*Situação preocupante vem ocorrendo na elaboração e na execução orçamentária, pois as Unidades que dispõem de receitas diretamente arrecadadas (fonte 150) e receitas vinculadas (fontes 118, 174, etc...), vem sendo compelidas gradativamente a formarem montantes superavitários em função da diferença entre a estimativa de arrecadação de receitas e o limite monetário efetivamente concedido para o*

---

<sup>3</sup> “Contabilidade criativa” tornou-se uma expressão popularmente consagrada, perfeitamente aplicável em relação à forma como a **UNIÃO** gere o FDD.





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

*financiamento das suas despesas anuais, repercutindo assim sobremaneira na formação da chamada Reserva de Contingência na própria Unidade Orçamentária. Esta situação é recorrente devido aos limites monetários para elaboração e execução do orçamento serem inferiores ao total estimado e arrecadado das receitas, gerando assim superávits anuais.*

*Quando é solicitada liberação de parte dos recursos da Reserva de Contingência prevista no orçamento do FDD, a Secretaria de Orçamento Federal – SOF/MPOG simplesmente nega, justificando da inexistência de espaço fiscal para aumentar as despesas discricionárias.*

*Neste descompasso é que as receitas próprias e vinculadas são reduzidas, diminuindo o espaço fiscal e gerando os superávits. Uma alternativa é aportar, já na elaboração do PLOA, os recursos correspondentes a arrecadação prevista e aprovada pelo Órgão Central de Orçamento, ou ao longo do exercício, a Unidade solicitar o crédito suplementar com fonte compensatória o superávit existente (Reserva de Contingência aberta na Unidade).*

*O governo tem feito uso da DRU – Desvinculação de Receitas da União para poder ter mais liberdade na utilização de parte de algumas receitas vinculadas.*

Ou seja: **a UNIÃO, de forma deliberada, determina aos órgãos da Administração o contingenciamento de verbas, inclusive despesas vinculadas, para diminuição do “espaço fiscal”, com vistas à geração – ainda que artificial e aparente – de um quadro superavitário.**

Todos esses fatos demonstram que a **UNIÃO** aplica de forma ilegal as verbas arrecadadas pelo FDD.

**O objeto desta Ação Civil Pública, portanto, e de forma sucinta, é no sentido de buscar a condenação da UNIÃO, a fim de que compelida seja a aplicar os recursos do FDD aos fins a que o Fundo foi criado.** Passa-se, então, a discorrer acerca dos fundamentos jurídicos que justificam a procedência desta Ação Civil Pública.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

**2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS.**

**2.1. Preliminarmente – legitimidade ativa, legitimidade passiva e competência da Justiça Federal.**

A Constituição Federal incumbiu ao **MINISTÉRIO PÚBLICO** a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, alçando-lhe à condição de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado (art. 127).

Estabeleceu, também, ser função institucional do **MINISTÉRIO PÚBLICO** promover o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, inciso III).

No inciso II do art. 129 da CF/1988, o constituinte atribuiu-lhe a função de *“zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”*.

A Lei Complementar n. 75/1993 dispõe ser função institucional do Ministério Público da União a defesa do meio ambiente e dos direitos e interesses coletivos (art. 5º, inciso III, alíneas “d” e “e”) e lhe competir a promoção de Inquérito Civil e Ação Civil Pública para a proteção dos referidos interesses (art. 6º, inciso VII, alíneas “b” e “d”).

No presente caso, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** busca proteger o Patrimônio Público, posto em risco ante a suposta aplicação indevida das verbas do Fundo de Direitos Difusos para fins de arrecadação no orçamento geral.

No tocante à competência da Justiça Federal para examinar e julgar a presente ação civil pública não há nenhum motivo para hesitação, visto que o Fundo de Direitos Difusos é órgão integrante do Ministério da Justiça. Assim sendo, aludido Ministério e seus agentes representam a própria **UNIÃO**, e seus atos, portanto, devem ser controlados pelo juízo federal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

O inciso I do art. 109 da Constituição Federal dispõe ser da competência dos Juízes Federais *“as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falências, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho.”*

No presente caso, **sendo a UNIÃO ré no processo, é inequívoca a competência da Justiça Federal processar e julgar a presente demanda.**

E a legitimidade passiva da **UNIÃO** é também manifesta, vez que a ela compete a adoção de quaisquer providências para a correta aplicação dos recursos do FDD. Como já salientado na descrição do contexto fático que permeia a lide, o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos é órgão integrante do Ministério da Justiça, nos termos do art. 1º da Lei n. 9.008/1995.

Em razão de tais circunstâncias, demonstrada a legitimidade passiva da **UNIÃO** nestes autos.

**2.2. Ainda preliminarmente – a competência desta Subseção Judiciária de Campinas.**

É indubitável que a matéria versada na petição inicial não se consubstancia em dano local, mas sim nacional. O entendimento aplicado pela **UNIÃO** para tratar o FDD como meio arrecadatório auxiliar do orçamento afeta o atendimento dos bens jurídicos que ensejaram a criação do próprio fundo, e a sua própria razão de existir.

Ao não permitir a aplicação da integralidade dos recursos repassados ao FDD, tratando-os como se meios arrecadatórios primários fossem, a ré deixa de privilegiar projetos que objetivem a tutela dos interesses transindividuais e individuais indisponíveis.

E a efetiva tutela meio ambiente, dos direitos do consumidor, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, do patrimônio público e social, da ordem econômica e da ordem urbanística, da honra e da dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e de todos os outros direitos e interesses metaindividuais, configura a



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

observância aos **próprios fundamentos e objetivos fundamentais da República, insculpidos no art. 3º da Constituição Federal.**

No ordenamento jurídico pátrio não existe, até um momento, uma legislação que codifique de fato como se dará a tramitação do processo coletivo.

Aliás, o Código de Processo Civil de 2015 (Lei n. 13.105/2015), não estabeleceu regras específicas para o processo coletivo, malgrado o reconhecimento inequívoco da comunidade jurídica de tal necessidade. O legislador perdeu, pois, uma oportunidade histórica de sanar essa omissão.

Ante o vácuo legislativo existente, a doutrina cuidou de criar – e os Tribunais passaram a adotar tal entendimento – o conceito da existência de um “microsistema de tutela coletiva”, que abarca disposições de cunho processual e material voltadas à tutela de direitos transindividuais e individuais homogêneos em Juízo. Os diplomas normativos básicos que compõem tal “microsistema” são a Lei da Ação Civil Pública (LACP – Lei n. 7.347/1985), o Código de Defesa do Consumidor (CDC – Lei n. 8.078/1990) e a Lei da Ação Popular (LAP – Lei n. 4.717/1965).

E assim dispõe o art. 2º da LACP:

**Art. 2º.** *As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa.*

**Parágrafo único.** *A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto.*

Ora, inequivocamente no âmbito de competência desta Subseção Judiciária de Campinas há o dano – vez que, também aqui, e mesmo por este Juízo, é possível a condenação, em Ações Coletivas, ao pagamento de multa a ser revertida ao FDD. Logo, não haveria limitação para a fixação da competência perante este Juízo Federal, além de que o ajuizamento da presente Ação Civil Pública dá ensejo a prevenção em relação a outras demandas cuja causa de pedir e objeto sejam idênticos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

Por fim, há um **paradigmático julgado originado do TRF-1**, em Ação Civil Pública originária da Justiça Federal do Pará **movida pelo MPF em face do INSS e outros**. Naquela ação, o TRF-1 reconhece que, sendo o **INSS** réu na demanda coletiva, o provimento jurisdicional contra ele proferido deve ter sua eficácia estendida a todo território nacional, vez que é autarquia una e atuante em todo o país. Assim, como **a eficácia do julgado vincula as partes**, independente de onde estejam, e o **INSS** sendo parte, deve aplicar a decisão em âmbito nacional. Veja-se:

*PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EFEITOS SUBJETIVOS DA DECISÃO. OMISSÃO.*

**1. O acórdão foi omissivo quanto à questão atinente à eficácia territorial da decisão agravada.**

**2. É certo que o art. 16 da Lei 7.347/85, com a redação dada pela Lei 9.494/97, restringe os efeitos erga omnes do ato judicial proferido em ação civil pública aos limites da competência territorial do órgão prolator da decisão. No caso, porém, não há que se falar em restrição dos efeitos da decisão agravada a limites territoriais, pois não se pode confundir estes com a eficácia subjetiva da coisa julgada, que se estende a todos aqueles que participam da relação jurídica.**

**3. Com efeito, a imposição de limites territoriais, prevista no art. 16 da LACP, não prejudica a obrigatoriedade jurídica da decisão judicial em relação aos participantes da relação processual originária, onde quer que estes se encontrem, uma vez que tais sujeitos e intervenientes estão vinculados pela própria força dos limites subjetivos e objetivos que decorrem da coisa julgada, independentemente da incidência ou não do efeito erga omnes.**

**4. Assim, tendo presente que o INSS figura no polo passivo da ação civil pública originária, que exerce suas atribuições institucionais em âmbito nacional, impõe-se que ele cumpra a decisão agravada, em relação a todos os seus segurados,**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS  
Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

**independentemente de estes situarem-se em local distinto da jurisdição do Juízo prolator do ato judicial.**

5. A questão relativa à verossimilhança da alegação foi expressamente abordada no acórdão recorrido, devendo ser rejeitados, no ponto, os embargos declaratórios.

6. Embargos declaratórios acolhidos, em parte, para, integrando o julgado, consignar a **eficácia nacional do decism.**

TRF-1. Quinta Turma. Embargos de Declaração em Agravo de Instrumento n. 0039994-89.2008.4.01.0000. Relator Desembargador Federal Fagundes de Deus. Julgado em 30/11/2011; publicado em 16/12/2011. Votação unânime. Grifou-se.

**Esse precedente é perfeitamente aplicável ao caso dos autos, vez que a UNIÃO, enquanto ente político federal, está representada em todo o território nacional.**

**Há, ainda, diversos precedentes do Superior Tribunal de Justiça,** que autorizam que esta Ação Civil Pública seja processada e julgada perante este Juízo Federal de Campinas, sem prejuízo de atribuição de efeitos nacionais à decisão. Por todos, destaca-se a decisão proferida no Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial n. 825.163/SC que, além de fazer referência (item III da ementa) a diversos outros julgados em igual sentido da Corte Especial, diz respeito **a Ação Civil Pública tramitada em Primeiro Grau de Jurisdição perante a Subseção Judiciária de Blumenau-SC** – cidade de interior, tal como Campinas –, tendo sido **reconhecida a eficácia erga omnes da sentença**. Transcreve-se a ementa:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO À SAÚDE. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO. EFICÁCIA ERGA OMNES DA SENTENÇA. ART. 16 DA LEI 7.347/85. APRECIÇÃO DE ALEGADA VIOLAÇÃO A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. INVIABILIDADE, NA VIA DE RECURSO ESPECIAL. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

I. Agravo Regimental interposto em 18/03/2016, contra decisão publicada em 14/03/2016.

II. **No que se refere à abrangência da sentença prolatada em ação civil pública relativa a direitos individuais homogêneos, a Corte Especial do STJ decidiu, em recurso repetitivo, que "os efeitos e a eficácia da sentença não estão circunscritos a lindes geográficos, mas aos limites objetivos e subjetivos do que foi decidido, levando-se em conta, para tanto, sempre a extensão do dano e a qualidade dos interesses metaindividuais postos em juízo (arts. 468, 472 e 474, CPC e 93 e 103, CDC)" (STJ, REsp 1.243.887/PR, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, CORTE ESPECIAL, DJe de 12/12/2011).**

III. No caso, a decisão ora agravada deu provimento ao Recurso Especial do Ministério Público Federal, "a fim de determinar o fornecimento do medicamento Janumet 50/850mg e Diamicon MR 60mg a todos os pacientes, portadores de Diabetes Mellitus Tipo 2, nos limites da competência territorial da **Subseção Judiciária de Blumenau**, que comprovem a adequação do referido medicamento à sua situação, por meio de receituário expedido por médico vinculado ao SUS". **No mesmo sentido, em casos análogos: STJ, AgRg no REsp 1.550.053/SC, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 10/12/2015; STJ, REsp 1.350.169/SC, Rel. Ministra MARGA TESSLER (Desembargadora Federal Convocada do TRF/4ª Região), Rel. p/ acórdão Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 06/08/2015; STJ, REsp 1.344.700/SC, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 20/05/2014.**

IV. Com efeito, firmou-se a jurisprudência do STJ no sentido de que "é possível atribuir efeito erga omnes à decisão proferida em Ação Civil Pública que visa tutelar direitos individuais homogêneos, como na presente hipótese, cabendo a cada prejudicado provar o seu enquadramento na previsão albergada pela sentença. Nesse sentido: REsp 1.377.400/SC, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 13.3.2014; AgRg no REsp 1.377.340/SC, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 20.6.2014" (STJ, AgRg no REsp



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

1.545.352/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 05/02/2016).

V. Inaplicável, in casu, o óbice da Súmula 7 do STJ, tendo em vista que a decisão ora agravada apenas atribuiu efeito erga omnes à sentença proferida em ação civil pública, mediante interpretação do art. 16 da Lei 7.347/85, o que prescinde de análise probatória. Nesse sentido: STJ, AgRg no REsp 1.378.094/SC, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 15/09/2014.

VI. A análise de suposta ofensa a dispositivos constitucionais compete exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102, inciso III, da Constituição da República, sendo defeso o seu exame, no âmbito do Recurso Especial, ainda que para fins de prequestionamento, conforme pacífica jurisprudência do STJ.

VII. Agravo Regimental improvido.

STJ. Segunda Turma. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial n. 825.163/SC (2015/0312818-1). Relatora Ministra Assusete Magalhães. Julgado em 2/8/2016; publicado em 16/8/2016. Decisão unânime. Grifou-se.

Por fim, é de se dizer que **o entendimento ora sustentado foi reconhecido pelo Juízo Federal da 8ª Vara desta Subseção Judiciária de Campinas, nos autos da Ação Civil Pública n. 0004265-82.2016.4.03.6105**. Naquela demanda, ajuizada pelo MPF em face do INSS, o Juízo Federal reconheceu incidentalmente a inconstitucionalidade do art. 16 da Lei n. 7.347/1985, para determinar à autarquia ré que, em todo o território nacional, passe a considerar, na esfera administrativa, o entendimento jurisprudencial já consolidado quanto à forma de cálculo da renda familiar per capita, na concessão de Benefícios Assistenciais de Prestação Continuada (BPC).

A *ratio decidendi* desse entendimento, à parte as diferenças fáticas existentes entre ambos os casos, configura questão de direito perfeitamente aplicável à presente demanda, de modo que pode ser entendida a sentença proferida na ACP citada como precedente local, a inferir no julgamento desta ação.





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

Ante o exposto, **requer o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, inicialmente, que Vossa Excelência reconheça expressamente a competência deste Juízo Federal para processar e julgar a presente Ação Civil Pública em Primeiro Grau de Jurisdição**, com a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, em sua atual redação.

Passa-se, pois, à fundamentação jurídica de mérito, que dá azo à propositura desta ação.

### **2.3. Quanto ao mérito.**

#### **2.3.1. A natureza orçamentária do FDD.**

Ao dispor sobre as questões relativas ao orçamento da **UNIÃO**, o inciso IX do art. 167 da Constituição Federal assim determina:

**Art. 167. São vedados: (...)**

**IX – a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.**

O referido dispositivo constitucional, portanto, estabelece o princípio da legalidade na instituição de fundos especiais, a serem **criados por lei com vinculação a um propósito específico**.

Como já sustentado, o FDD foi originalmente criado pela Lei n. 7.347/1985, para subsidiar projetos voltados à “reconstituição de bens lesados”, entendidos pelos direitos ou interesses transindividuais tutelados pela Ação Civil Pública. **Esse é o propósito a que devem ser destinadas todas as verbas do FDD.**

**Não há dúvidas que o FDD é, portanto, um fundo especial**, criado com o escopo de financiar projetos voltados a “*promover atividades e eventos que contribuam para a difusão da cultura de proteção ao meio ambiente, do consumidor, da livre concorrência do patrimônio histórico, artístico, estético, turístico, cultural, paisagístico e de outros interesses difusos e coletivos*” (inciso VI do art. 1º do Regimento Interno do CFDD).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

A propósito, o conceito de “fundos especiais” está estabelecido no âmbito legal, mais especificamente no art. 71 da Lei Geral de Orçamentos (Lei n. 4.320/1964):

*Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.*

Em outras palavras, e nos termos da doutrina “os fundos especiais são, na sua essência, somas de recursos financeiros postas à disposição de determinados objetivos”<sup>4</sup>. E segue<sup>5</sup>:

*Com efeito, caracteriza-se o fundo especial, justamente, pelas restrições determinadas por lei específica sobre receitas especificadas para a constituição de caixas ou fundos especiais. Estas receitas podem ser originadas das atividades próprias do Fundo, como também provenientes de mandamentos constitucionais, de negociações como os convênios ou de transferências voluntárias.*

O que se observa, portanto que os fundos especiais têm como característica a vinculação da aplicação de suas receitas aos fins a que foram criados. Não é diferente com o FDD, que foi estabelecido em lei especificamente para o financiamento de ações e projetos voltados à tutela de interesses transindividuais lesados.

Não obstante, Luiz Dellore, em artigo publicado no ano de 2005, ao analisar os dados relativos à aplicação dos recursos do FDD, já identificava as falhas na gestão dos projetos e patrocínio de eventos com verbas do Fundo<sup>6</sup>:

*Em relação à utilização dos valores, vale consignar que até o momento, não obstante a previsão legal, o FDD não patrocinou qualquer evento cultural ou científico, ou tampouco emitiu material informativo.*

---

4 RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. *Curso de Direito Financeiro*. 1. Ed. 2. Tir. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 209.

5 *Idem, ibidem*.

6 DELLORE, Luiz Guilherme Pennachi. *Fundo Federal de Reparação de Direitos Difusos (FDD): aspectos atuais e análise comparativa com institutos norte-americanos*. In *Revista de Direito Ambiental*, vol. 38/2005, p. 124-139.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

*Assim, a utilização dos recursos do fundo se restringe à apresentação de projetos por parte dos interessados, com a aprovação, ou não, por parte dos membros do CFDD.*

E o autor continua, a demonstrar que sequer havia, na aplicação dos recursos, observância da origem geográfica ou aplicação em benefício do direito transindividual efetivamente lesado, tampouco transparência acerca dos efetivos resultados obtidos no financiamento dos projetos aprovados pelo CFDD<sup>7</sup>:

*A partir da análise desses dados, constata-se claramente que a aplicação dos recursos do FDD é desvinculada de sua origem (espécie de direito difuso que originou o recurso), o que está em desacordo com a recomendação formulada pelo legislador.*

*Da mesma forma, tampouco há a aplicação dos recursos na mesma localidade geográfica em que houve a infração a direito transindividual que proporcionou a vinda de receita ao FDD.*

*E, para finalizar esta análise do atual quadro do FDD, breves comentários acerca da prestação de contas. Atualmente, existe tão somente a prestação de contas em relação ao aspecto financeiro. Portanto, não há, por parte da entidade que recebeu os valores, qualquer informação acerca do êxito do projeto realizado com os recursos obtidos junto ao FDD.*

*Assim, torna-se impossível para o CFDD – e, portanto, para a própria sociedade – saber quais foram os efetivos resultados da aplicação dos recursos em determinado projeto, e se projetos que adotam determinada linha de atuação de fato merecem receber valores do FDD.*

Na linha da crítica de Dellore, é importante ressaltar que o art. 7º do Decreto n. 1.306/1994 estabelece que a aplicação dos recursos do FDD deve priorizar o respeito à origem geográfica dos recursos e à natureza do bem ou direito difuso violado:

---

7 *Idem, ibidem.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

*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.*

Não obstante, e como já fartamente demonstrado, é que nada disso ocorre na prática. Toda a arrecadação fica contingenciada, sendo que a **UNIÃO**, na Lei Orçamentária, apenas destina uma pequena – quase insignificante – parcela do quanto arrecadado pelo FDD, destinada a chamamento público para seleção de projetos que prestigiem a efetiva tutela de direitos transindividuais.

Isso tudo decorre, em verdade, de compreensão errônea e equivocada de vinculação dos fundos à Lei Orçamentária, e o indevido contingenciamento das verbas excedentes. Esse ponto será trabalhado em apartado, no tópico seguinte.

**2.3.2. A ilicitude do contingenciamento das verbas do FDD.**

O inciso I do § 5º do art. 167 da Constituição Federal dispõe que a lei orçamentária anual englobará a previsão do orçamento dos fundos vinculados à **UNIÃO**:

**CF/1988, art. 167, § 5º** A lei orçamentária anual compreenderá:

*I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; (...)*

A disposição constitucional replica determinação já prevista no art. 72 da Lei n. 4.320/1964:

**Art. 72.** *A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

Não ignora o **MPF** a necessidade de previsão no Orçamento dos valores arrecadados e dispendidos pelo FDD, ante o expreso comando constitucional e pela necessidade de controle legislativo das despesas públicas. **O que não pode a Lei Orçamentária limitar a aplicação dos recursos efetivamente arrecadados, e vinculados a um propósito específico, para destiná-los à formação de reserva de contingência ou qualquer outra destinação diversa daquela determinada pela lei instituidora do fundo.**

Ocorre que **a destinação de recursos dada pela Lei Orçamentária ao FDD não está compatível com a arrecadação desde 2006.** Nesse período de mais de uma década, o montante arrecadado foi de R\$ 2.305.995.705,68 (dois bilhões, trezentos e cinco milhões, novecentos e noventa e cinco mil, setecentos e cinco reais e sessenta e oito centavos), e a LOA destinou à efetiva tutela dos interesses difusos apenas R\$ 78.045.648,00 (setenta e oito milhões, quarenta e cinco mil, seiscentos e quarenta e oito reais), correspondendo a apenas 4% (quatro por cento) do total arrecadado.

O valor excedente – na média 96% do total – fica registrado no caixa contábil do fundo, sem possibilidade de aplicação por ausência de previsão na Lei Orçamentária, ou ainda por formar reserva de contingência.

Isso é um exemplo do que vem a ser o que convencionou-se chamar de “contabilidade criativa” da **UNIÃO**: os recursos do FDD não disponibilizados pela Lei Orçamentária ficam a ele vinculados como créditos contábeis. **É como se, no papel, o dinheiro estivesse na “conta corrente” do Fundo.** Entretanto, esse recurso entra no orçamento como se se tratasse de arrecadação primária – tal como se fonte tributária fosse –, e é depositado na Conta Única do Tesouro Nacional. A **UNIÃO**, assim, deixa de aplicar os recursos aos fins a que foram angariados (a efetiva aplicação na tutela de interesses transindividuais), deixando o excedente contingenciado como forma de, ficticiamente, formar superávit.

A propósito, a necessidade de formação da reserva de contingência encontra lastro na alínea “b” do inciso III do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000):



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

*Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:*

*(...)*

*III – conterà reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:*

*a) (VETADO)*

*b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.*

E a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2018 (LDO/2018 – Lei n. 13.473/2017) estabelece o piso de formação da Reserva de Contingência como de 0,2% da receita corrente líquida, na forma de seu art. 12:

*Art. 12. A Reserva de Contingência, observado o inciso III do **caput** do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, será constituída, exclusivamente, de recursos do Orçamento Fiscal, equivalendo, no Projeto e na Lei Orçamentária de 2018, a, no mínimo, dois décimos por cento da receita corrente líquida constante do referido Projeto.*

Como se vê, **não há qualquer determinação legal para que a formação da reserva de contingência se dê a partir de recursos arrecadados por fundos especiais**, tais como o FDD. Ao contrário, sua formação para “atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos” deve se dar **a partir da receita corrente líquida, decorrente da arrecadação ordinária da UNIÃO**, e não por meio de verbas cuja arrecadação se destina a propósito específico.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

É de se dizer que a própria **UNIÃO**, no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal, explica, sucinta e didaticamente, que vem a ser contingenciamento<sup>8</sup>:

**O contingenciamento consiste no retardamento ou, ainda, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária em função da insuficiência de receitas.** Normalmente, no início de cada ano, o Governo Federal emite um Decreto limitando os valores autorizados na LOA, relativos às despesas discricionárias ou não legalmente obrigatórias (investimentos e custeio em geral). O Decreto de Contingenciamento apresenta como anexos limites orçamentários para a movimentação e o empenho de despesas, bem como limites financeiros que impedem pagamento de despesas empenhadas e inscritas em restos a pagar, inclusive de anos anteriores. O poder regulamentar do Decreto de Contingenciamento obedece ao disposto nos artigos 8º e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O depósito dos recursos do FDD na Conta Única do Tesouro Nacional é mera eventualidade; não é porque lá são depositados, portanto, que passam a formar a arrecadação primária do Estado.

Em resumo: **a UNIÃO, ao utilizar o FDD para fins de formação de reserva de contingência, na verdade desprestigia os fins a que o Fundo foi criado e a necessidade de aplicação na tutela dos direitos transindividuais objeto de tutela coletiva.** Utiliza, assim, um fundo criado para fins específicos como se verba plenamente discricionária fosse, de modo a utilizar como fundo contingente e, assim, garantir os riscos da lei orçamentária em prejuízo dos direitos transindividuais que poderiam ser tutelados com o dinheiro arrecadado.

**O resultado prático disso é que a lesão provocada à sociedade, cujos recursos originaram o depósito no fundo, fica sem reparação.**

---

<sup>8</sup> <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento/o-que-e-contingenciamento>; acesso em 6/12/2017. Grifou-se.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

**É por essas razões – e antes que o saldo contábil do FDD se torne impossível de executar, vez que já se encontra na cifra bilionária – que é necessário e imprescindível o descontingenciamento dos recursos disponíveis, seja para financiamento de projetos selecionados a partir de chamamento público formulado pelo CFDD, seja por execução direta por parte da UNIÃO ou entidades da Administração indireta.**

E há precedente recente e específico do STF, perfeitamente aplicável ao caso debatido nesta Ação Civil Pública, que fundamenta juridicamente os pedidos formulados nesta Ação Civil Pública.

Passa-se, pois, à verificação das razões que levaram o Supremo Tribunal Federal a decidir, em medida cautelar na ADPF n. 347, pelo descontingenciamento das verbas do FUNPEN.

**2.3.3. ADPF n. 347/DF: precedente do Supremo Tribunal Federal aplicável à espécie – liberação de verbas vinculadas do FUNPEN.**

Tramita perante o Supremo Tribunal a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347<sup>9</sup>, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), sob o patrocínio do ex-Procurador Regional da República e Professor Titular de Direito Constitucional da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Daniel Sarmento. O objeto da ação decorre de aspectos identificados pela “Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da UERJ”, relativos a uma série de questões que fazem da realidade do sistema prisional brasileiro um “estado de coisas inconstitucional”. O legitimado-autor para a propositura da ADPF, assim e em verdade, encampa uma tese estudada e debatida previamente no âmbito acadêmico.

Não cabe, nesta demanda, adentrar o mérito daquela demanda, que teve, em grande medida, a medida cautelar deferida, com o reconhecimento, pelo STF, do alegado estado de coisas inconstitucional.

---

9 A íntegra da petição inicial da ADPF n. 347 pode ser consultada em: <https://jota.info/wp-content/uploads/2015/05/ADPF-347.pdf>; acesso em 29/11/2017.





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS  
Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

O que vale ressaltar é que qualquer semelhança do FUNPEN com o FDD não é mera coincidência. Ambos os Fundos são geridos por órgãos vinculados ao Ministério da Justiça. Além disso, possuem diversas formas de arrecadação de verbas, diversas da tributação. E ambos foram criados para finalidades específicas (o primeiro, para melhorias do sistema prisional; o segundo, para financiamento de projetos de tutela de interesses metaindividuais).

**Finalmente, em ambos os fundos especiais, os recursos são utilizados ilegalmente para formação de Reserva de Contingência, em prejuízo aos fins a que foram criados.**

O que é importante de se dizer em relação ao objeto desta Ação Civil Pública – e configura precedente da Suprema Corte brasileira – são as razões que levaram o STF a deferir um ponto específico do pedido cautelar formulado pela agremiação partidária autora: o descontingenciamento das verbas do FUNPEN (Fundo Penitenciário Nacional), e efetiva aplicação dos recursos constantes de seu saldo contábil aos fins a que se destinou a arrecadação, qual seja, a melhoria do sistema penitenciário.

Veja-se, *ab initio*, o que consta da petição inicial da ADPF em referência, especificamente em relação ao FUNPEN<sup>2</sup>:

*153. O Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, criado Lei Complementar nº 79/1994, e regulamentado pelo Decreto nº 1.093/1994, conta com recursos destinados ao financiamento de medidas e programas voltados à modernização e humanização do sistema prisional brasileiro. O FUNPEN é composto por diferentes verbas, dentre as quais 50% das custas judiciais recebidas em favor da União e 3% dos recursos arrecadados com loterias e sorteios federais. A gestão dos recursos do FUNPEN é atribuição do Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, órgão vinculado ao Ministério da Justiça.*

*154. Porém, apesar da situação calamitosa do sistema penitenciário brasileiro, a maior parte dos recursos disponíveis do FUNPEN não é efetivamente gasta. Segundo informações do DEPEN, atualmente o saldo contábil do fundo corresponde a cerca de R\$ 2,2 bilhões. Um dos*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

*entraves para o uso destes recursos é o contingenciamento orçamentário realizado pelo governo federal, visando a atingir as metas fiscais. No ano de 2013, calcula-se que menos de 20% dos gastos orçamentariamente autorizados do referido fundo foram efetivamente realizados. (...)*

Pois bem. Em razão das circunstâncias, o Pleno do STF decidiu por determinar à **UNIÃO** o descontingenciamento dos recursos do FUNPEN. E as razões que levaram a Suprema Corte a essa decisão são perfeitamente aplicáveis ao caso desta Ação Civil Pública.

Do voto do relator, Ministro Marco Aurélio Mello, extrai-se o seguinte excerto, que compõe a sua *ratio decidendi*:

*A cabeça do dispositivo trata da situação em que o Governo deixa de executar, parcialmente, o orçamento, vindo a contingenciar os valores ordenados a despesas, ao passo que, no § 2º, consta exceção consideradas obrigações decorrentes de comandos legais e constitucionais. Tratando o Funpen de recursos com destinação legal específica, é inafastável a circunstância de não poderem ser utilizados para satisfazer exigências de contingenciamento: atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos (artigo 5º, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar nº 101, de 2000).*

E, nessa linha, o voto-condutor do Ministro Marco Aurélio Mello culminou com a seguinte decisão:

*(...) e à União – que libere o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para utilização com a finalidade para a qual foi criado, abstendo-se de realizar novos contingenciamentos.*

Cabe ainda transcrição de trecho do voto da Ministra Rosa Weber, que destaca a **necessidade de utilização dos recursos do fundo especial “com a finalidade para a qual foi criado”** (grifou-se):



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS  
Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

*O pedido do item “h” merece acolhida. O descontingenciamento das verbas existentes no FUNPEN se impõe. Acompanho o Relator para efeito de **determinar à União que libere o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para utilização com a finalidade para a qual foi criado**, com comando ainda de que **se abstenha de realizar novos contingenciamentos**. Razoável, contudo, a fixação do prazo de até sessenta dias, a contar da publicação da presente decisão, para que a União proceda às adequações necessárias ao cumprimento da medida, tal como proposto pelo Ministro Edson Fachin, a quem acompanho no aspecto.*

Portanto, pela similaridade da matéria e perfeita aplicação da decisão proferida pelo STF na apreciação da medida cautelar requerida na ADPF n. 347/DF, **requer o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL seja reconhecida a existência de precedente, específico e obrigatório, nos termos do art. 927, I, do Código de Processo Civil, que forma a causa de pedir desta Ação Civil Pública e que deve ser enfrentado para o deslinde da matéria ora versada.**

E, por todas estas razões fáticas e jurídicas expostas até aqui, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** ajuíza a presente Ação Civil Pública, por entender que as circunstâncias narradas evidenciam atos ilícitos cometidos pela **UNIÃO**, consistente no desvio da aplicação dos recursos do Fundo de Direitos Difusos.

Desta forma, demonstrados os fundamentos jurídicos que dão ensejo à procedência desta Ação Civil Pública. Passa-se, pois, a discorrer acerca do pleito liminar, imprescindível à garantia do direito material buscado nestes autos.

### **3. PEDIDO LIMINAR DE TUTELA DE URGÊNCIA**

O Código de Processo Civil disciplina as tutelas provisórias em seus artigos 300 e seguintes. Em decorrência da unificação dos pressupostos necessários para o respectivo deferimento, tem-se que a tutela provisória de urgência, que tem a finalidade de satisfazer o próprio direito buscado pelo futuro provimento jurisdicional, possui os seguintes



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

requisitos: *fumus boni iuris*, também entendido como a probabilidade do direito invocado, e o *periculum in mora*, que representa o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Ao analisar o caso concreto, é possível concluir pela satisfação de ambos os requisitos. Primeiramente, o *fumus boni iuris* decorre da plausibilidade da pretensão aqui apresentada, visto que foi evidenciado o ato lesivo estatal, representado pelo irregular e reiterado contingenciamento de recursos do Fundo de Direitos Difusos. Esse ato ilícito contribui como causa para o dano, qual seja, o patrimônio público e social do FDD, que deveria tutelar interesses transindividuais. Existe, portanto, relação de causalidade, ainda que não exclusiva, mas certamente, concorrente, entre o dano e a conduta estatal.

Outrossim, o *periculum in mora* é evidenciado no objetivo de evitar com que seja perpetuada a prática ilícita ora vergastada, de modo a que a urgente aplicação na tutela do meio ambiente, do consumidor, da livre concorrência do patrimônio histórico, artístico, estético, turístico, cultural, paisagístico e de outros interesses difusos e coletivos.

Todos esses bens jurídicos, que representam, cada qual, uma série de direitos transindividuais, alguns deles assegurados constitucionalmente como direitos fundamentais de toda coletividade.

**Para evitar que os atos ilícitos praticados pela UNIÃO sejam perpetuados no tempo, tornando cada vez mais difícil a efetiva aplicação de todo o saldo contábil do FDD, necessário que seja prolatada decisão, em sede de tutela de urgência, a fim de que determinar que, a partir da Lei Orçamentária de 2019, a ser apresentada pelo Governo Federal ao Congresso Nacional no ano de 2018, seja destinada a integralidade dos recursos arrecadados pelo FDD aos fins a que se destina.**

**Além disso, como forma de impedir que o Governo Federal continue se valendo ilicitamente de recursos dos quais é mero depositário, não destinatário final, é essencial que seja implementada a segregação financeira do FDD, com a determinação de que a UNIÃO crie conta específica, na qual deverão ser depositados e ali permanecer, até desembolso final, todos os valores destinados ao FDD.**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

Portanto, demonstrada a satisfação dos requisitos supramencionados, **o** **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** **requer a concessão de tutela de urgência**, após a oitiva do representante judicial da **UNIÃO**, nos termos dos artigos 300 e seguintes do Código de Processo Civil, cumulado com o art. 12 da Lei n. 7.347/1985, para determinar à **UNIÃO**:

- a) **Obrigação de fazer, no sentido de que, doravante e até o trânsito em julgado da sentença prolatada nesta Ação Civil Pública, passe a apresentar, na proposta de Lei Orçamentária anual, disposição no sentido de destinar a integralidade dos recursos do Fundo de Defesa de Direitos Difusos aos fins a que foram arrecadados, quais sejam, a reparação de direitos transindividuais lesados, na forma das normas de regência. A obrigação ora requerida se aplica já na proposta orçamentária para o exercício de 2019, a ser apresentada pela UNIÃO, por meio do Governo Federal, no ano de 2018; e**
- b) **Obrigação de não fazer, no sentido de não promover novos contingenciamentos dos recursos do FDD, de modo que todos os valores arrecadados pelo Fundo sejam orçados e disponibilizados para aplicação no exercício subsequente ao que foram arrecadados;**
- c) **Obrigação de fazer no sentido de criar conta corrente específica para segregar financeiramente os recursos destinados ao FDD, de modo a impedir que eles continuem compondo reserva financeira da UNIÃO e passem a atender a finalidade para a qual se destinam.**

**4. PEDIDO E SUAS ESPECIFICAÇÕES.**

Por todo o exposto, requer o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**:

- I) O recebimento e autuação eletrônica desta petição inicial, pelo sistema PJ-e, acompanhado de cópia digitalizada do Inquérito Civil**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**  
**Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

Público n. 1.34.004.000625/2015-92, do 5º Ofício da Procuradoria da República em Campinas, naquilo que foi considerado relevante;

**II)** seja deferida a tutela jurisdicional de urgência, na forma requerida no tópico 3, supra;

**III)** a citação da **UNIÃO**, por intermédio de sua Procuradoria-Seccional em Campinas, para, querendo, apresentar contestação;

**IV)** seja reconhecida, como matéria prejudicial à análise do mérito, a existência de precedente obrigatório do STF aplicável à espécie, na forma do art. 927, I, do Código de Processo Civil de 2015, ante a decisão proferida na medida cautelar em ADPF n. 347/DF, conforme sustentado no tópico 2.3.3, supra;

**V)** no mérito, que sejam confirmados os termos da liminar pleiteada, de modo que a **UNIÃO** seja condenada em:

**V.a) Obrigação de fazer, no sentido de que, a partir da decisão de mérito desta Ação, passe a apresentar, na proposta de Lei Orçamentária anual, disposição que destine a integralidade dos recursos do Fundo de Defesa de Direitos Difusos aos fins a que foram arrecadados, quais sejam, a reparação de direitos transindividuais lesados, na forma das normas de regência;**

**V.b) Obrigação de não fazer, no sentido de não promover novos contingenciamentos dos recursos do FDD, de modo que todos os valores arrecadados pelo Fundo sejam orçados e disponibilizados para aplicação no exercício subsequente ao que foram arrecadados, abstendo-se de adotar qualquer conduta que impeça tal aproveitamento;**

**V.c) Obrigação de fazer no sentido de criar conta corrente específica para receber os recursos destinados ao FDD,**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS  
Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

**mantendo-os em plena segregação dos recursos orçamentários da UNIÃO;**

**V.d) Obrigação de fazer no sentido de apresentar e implementar cronograma de aplicação dos recursos financeiros que compõem o saldo contábil do FDD, ou seja, que não foram aplicados nos anos anteriores, para que sejam utilizados em prazo não superior a 5 (cinco) anos, a contar do trânsito em julgado da decisão;**

**VI)** a dispensa do **MPF** do pagamento de custas, emolumentos e outros encargos, à vista do disposto no art. 4º, inciso III, da Lei n. 9.289/1996), bem como do art. 18 da Lei n. 7.347/1985 e art. 87 do Código de Defesa do Consumidor.

**VII)** por fim, a produção de todas as provas que se fizerem necessárias ao deslinde do feito, a serem oportunamente especificadas ao cabo da fase postulatória.

Na ausência de benefício econômico direto pretendido nesta Ação Civil Pública, que visa a adequada utilização dos recursos do FDD, **atribui-se à causa, apenas para efeitos fiscais, o montante total recebido pelo Fundo no ano de 2016, no importe equivalente a R\$ 775.034.487,75** (setecentos e setenta e cinco milhões, trinta e quatro mil, quatrocentos e oitenta e sete reais e setenta e cinco centavos).

Informa o **MPF**, ainda, em atenção ao que dispõe o inciso VII do art. 319 do Código de Processo Civil, e em observância aos princípios da boa-fé e cooperação processual, que **opta pela realização de audiência inicial de tentativa de conciliação**, a fim de franquear à **UNIÃO** a possibilidade de manifestar-se, previamente à contestação, acerca de eventual aquiescência voluntária com os pedidos formulados nesta Ação Civil Pública.

Por fim, cumpre informar que a íntegra dos autos do Inquérito Civil n. 1.34.004.000625/2015-92 permanecerão disponíveis para consulta, por parte da **UNIÃO** ou



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS  
Gabinete do 5º Ofício – Tutela Coletiva**

---

qualquer interessado, na Procuradoria da República em Campinas. Acompanham esta petição inicial, assim, apenas os documentos e peças informativas essenciais que a subsidiam.

Campinas, 13 de dezembro de 2017.

**EDILSON VITORELLI DINIZ LIMA**  
Procurador da República