



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Procuradoria-Geral do Consultivo

Parecer Jurídico n.º 233/2021 - PGDF/PGCONS

PARECER JURÍDICO SEI/GDF Nº 233/2021-PRCONS/PGDF

PROCESSO Nº 00015-00015804/2020-97

INTERESSADO(A): Instituto de Defesa do Consumidor do Distrito Federal – PROCON-DF

ASSUNTO: Análise da possibilidade de utilização de recursos do Fundo de Defesa dos Direitos do Consumidor para amparar despesas de custeio do PROCON-DF.

DIREITO FINANCEIRO – APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO DE DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR – FINANCIAMENTO DE DESPESAS DE CUSTEIO E DE MANUTENÇÃO DO PROCON-DF – CONTORNOS JURÍDICOS.

1. Os recursos do Fundo de Defesa dos Direitos do Consumidor do DF devem ser aplicados nas **atividades** voltadas à **proteção** e à **defesa** dos direitos do **consumidor**, cabendo ao Conselho de Administração aprová-las previamente, bem assim priorizar as ações que objetivem a implantação de **programas e projetos** selecionados, e a promoção de **eventos** ligados à tutela de direitos do consumidor.

2. Os recursos do Fundo podem, de forma periférica, também ser utilizados para amparar certas despesas de custeio do PROCON-DF, notadamente aquelas que visem à **estruturação** e à **instrumentalização** do órgão de proteção do consumidor, inclusive com a aquisição de materiais permanentes, de consumo e insumos, como preveem os incisos I e II do parágrafo único do art. 1º do Decreto nº 22.348/2001, acrescidos pelo Decreto nº 35.624/2014.

3. Sendo as atividades de proteção e defesa do consumidor o foco do legislador, as despesas fixas com pessoal restam, a princípio, descartadas, mas não

os serviços de terceiros necessários à operacionalização dos órgãos de proteção e defesa do consumidor, que podem, portanto, ser custeados com os recursos do Fundo.

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Instituto de Defesa do Consumidor do Distrito Federal – PROCON-DF sobre a possibilidade de utilização de recursos do Fundo de Defesa dos Direitos do Consumidor – FDDC para amparar despesas de custeio e de manutenção da Autarquia distrital.

Por meio do Ofício nº 162/2020-PROCON-DF/GABINETE/CONSELHO (SEI 48006519), o consulente, ao tempo em que encaminha o questionamento a esta Casa, informa que o pleito havia sido originalmente apresentado pela Diretoria de Administração Geral da Entidade Autárquica, conforme o Memorando 44/2019-PROCON-DF/DAG/GEAG (SEI 48011936), em que teria demonstrado a insuficiência de recursos provenientes da Fonte 100 para subsidiar dispêndios relativos à aquisição de material de consumo, a aluguel, a condomínio, à energia elétrica e a outras despesas que instrumentalizariam o pleno funcionamento do Instituto.

Ademais, constam dos autos: (i) a Manifestação Jurídica nº 86/2020-DIRJUR/PROCON-DF, emitida pela Diretoria Jurídica do PROCON-DF, que concluiu pela viabilidade de “elaboração de projeto que vise à autorização para usar parte da receita do FDDC para custear despesas de manutenção do Instituto de Defesa dos Direitos do Consumidor – PROCON/DF, desde que previamente aprovado pelo respectivo Conselho de Administração” (SEI 48011982); e a (ii) Manifestação Jurídica nº 728/2020-AJL/SEJUS, exarada pela AJL da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do DF, que entendeu pela possibilidade de “apresentação de projeto ao conselho do FDDC para custear despesas do PROCON/DF, devendo, para tanto, ser observado o disposto na Lei, em especial a LRF e a regulamentação do FDDC, sendo necessário que o gestor se atente ao tipo de despesa que se pretende suprir com os recursos do Fundo” (SEI 48012027).

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A Lei nº 4.320/64, que veicula normas gerais de direito financeiro, estatui, no art. 71, que 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”, dispondo o artigo seguinte do mesmo diploma que a aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a tais fundos far-se-á mediante dotação consignada na Lei Orçamentária ou em créditos adicionais^[1].

Por sua vez, a Lei Complementar distrital nº 50/97 instituiu, nos limites do DF, o Fundo de Defesa dos Direitos do Consumidor – FDDC, cujos recursos, por expressa previsão legal, devem ser direcionados ao financiamento de **atividades** voltadas à **proteção e à defesa dos direitos do consumidor**, nos termos do *caput* do art. 3º da apontada Lei instituidora, *litteris*:

Art. 3º Os **recursos do Fundo** de Defesa dos Direitos do Consumidor serão aplicados no financiamento de **atividades** voltadas à **proteção e à defesa dos direitos do consumidor**.

Destaque-se, ainda, que tais atividades hão de ser previamente aprovadas pelo Conselho de Administração do Fundo – CA/FDDC, que tem a obrigação de priorizar as ações que visem tanto a implantação de **programas e projetos**^[2] aprovados, bem como a promoção de **eventos** relacionados com a tutela de direitos do consumidor, a defesa da concorrência e as relações

mercado-lógicas de consumo, incluída a elaboração de material de divulgação, consoante prescrevem os §§ 1º e 2º do mesmo citado art. 3º[3].

Com vistas a regulamentar o Fundo, o Poder Executivo do DF editou, em 29 de agosto de 2001, o Decreto nº 22.348, que foi alterado, em 09 de julho de 2014, pelo Decreto nº 35.624, que detalhou a amplitude das “atividades voltadas à proteção e defesa dos direitos do consumidor” a que se refere o art. 3º da LCD nº 50/97, conforme se vê nos incisos **acrescidos** ao parágrafo único do art. 1º daquele ato infralegal:

Art. 1º O Fundo de Defesa dos Direitos do Consumidor, instituído pela Lei Complementar nº 050, de 23.12.97, vinculado ao Instituto de Defesa do Consumidor do Distrito Federal - PROCON/DF, tem por finalidade predpua o desenvolvimento de atividades voltadas a proteção e defesa dos direitos do consumidor. (Artigo alterado(a) pelo(a) Decreto 35624 de 09/07/2014)

Parágrafo único. **São atividades voltadas à proteção e defesa dos direitos do consumidor**, dentre outras: (Parágrafo alterado(a) pelo(a) Decreto 35624 de 09/07/2014)

I – a **estruturação e instrumentalização de órgãos de proteção e defesa dos direitos do consumidor** do Governo do Distrito Federal; (Inciso acrescido(a) pelo(a) Decreto 35624 de 09/07/2014)

II – a **instrumentalização**, inclusive com a aquisição de materiais permanentes, de consumo ou de outros insumos, **de órgãos e entidades que atuam**, no âmbito do Distrito Federal, na **execução da Política Nacional de Relações de Consumo**; (Inciso acrescido(a) pelo(a) Decreto 35624 de 09/07/2014)

III – o desenvolvimento de **programas de capacitação e aperfeiçoamento** de recursos humanos de **órgãos de proteção e defesa dos direitos do consumidor**; (Inciso acrescido(a) pelo(a) Decreto 35624 de 09/07/2014)

IV – a produção de provas indispensáveis a ações civis públicas; (Inciso acrescido(a) pelo(a) Decreto 35624 de 09/07/2014)

V – a elaboração de estudos e pesquisas relativos às relações de consumo de defesa do consumidor; (Inciso acrescido(a) pelo(a) Decreto 35624 de 09/07/2014)

VI – a promoção de eventos relacionados à tutela de direitos do consumidor, à defesa da concorrência e às relações mercado-lógicas; (Inciso acrescido(a) pelo(a) Decreto 35624 de 09/07/2014)

VII – a edição de materiais de divulgação de eventos ou campanhas para educação e informação de consumidores e fornecedores, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo. (Inciso acrescido(a) pelo(a) Decreto 35624 de 09/07/2014)

Destaque-se, nesse contexto, que o PROCON-DF, enquanto Autarquia Especial criada pela Lei distrital nº 2.668/2001, possui como finalidade implementar, na sua esfera de atribuições, a Política de Defesa do Consumidor no âmbito do Distrito Federal[4]. A ele vincula-se o Fundo de Defesa dos Direitos do Consumidor do DF[5], cujos recursos compõem também as suas receitas, conforme prevê o art. 10, VIII, daquela Lei[6].

Pois bem. A dúvida suscitada pelo consulente diz respeito à viabilidade jurídica de o PROCON-DF utilizar-se de recursos do Fundo para financiar suas despesas de custeio e de manutenção. Vale lembrar que foi ventilado também, no curso do processo, que a Diretoria de Administração Geral do PROCON-DF teria indicado a insuficiência de recursos provenientes da Fonte 100 para financiar dispêndios atinentes à aquisição de material de consumo, a aluguel, a condomínio, à energia elétrica e a outras despesas que instrumentalizariam o pleno funcionamento do Órgão.

Destaque-se que, à luz do art. 12 da Lei nº 4.320/64, as despesas se classificam em correntes e de capital. As despesas **correntes** são as que resultam da manutenção das atividades próprias do Estado, tais como o custeio da estrutura administrativa. A realização desse tipo de despesa não acarreta o aumento patrimonial do Estado, contribuindo somente para a sua continuidade[7]. Já as despesas de capital[8] são aquelas cujo resultado será o aumento do patrimônio público e, assim, da capacidade produtiva como um todo, sendo compreendidas nessa categoria os investimentos, as inversões financeiras e as transferências de capital.

As despesas correntes podem ser de **custeio** (que são aquelas dotações voltadas à manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis[9], se enquadrando nessa categoria, nos moldes do art. 13 da Lei nº 4.320/64, as despesas com pessoal, material de consumo, serviços de terceiros e encargos diversos) ou podem se classificar como transferências correntes (que são dotações para despesas em relação às quais não haja contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado[10]).

Atualmente vigora a Portaria nº 135/2016 – editada pela então Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal com o fim de divulgar a classificação econômica da despesa orçamentária – que, no seu Anexo Único, após conceituar despesas correntes como aquelas “que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital”, assim define as despesas com material de consumo, elemento 30:

30. MATERIAL DE CONSUMO

Despesas orçamentárias que em razão de seu uso corrente, com características estocáveis e da definição da Lei nº 4.320/64, não duradouro, e perde normalmente sua identidade física e/ou tem sua utilização limitada a dois anos, tais como: despesas orçamentárias com álcool automotivo; gasolina automotiva; diesel automotivo; lubrificantes automotivos; combustível e lubrificantes de aviação; gás engarrafado; outros combustíveis e lubrificantes; material biológico, farmacológico e laboratorial; animais para estudo, corte ou abate; alimentos para animais; material de coudelaria ou de uso zootécnico; sementes e mudas de plantas; gêneros de alimentação; material de construção para reparos em imóveis; material de manobra e patrulhamento; material de proteção, segurança, socorro e sobrevivência; **material de expediente**; material de cama e mesa, copa e cozinha, e **produtos de higienização**; material gráfico e de processamento de dados; aquisição de disquete; material para esportes e diversões; material para fotografia e filmagem; material para instalação elétrica e eletrônica; **material para manutenção**, reposição e aplicação; material odontológico, hospitalar e ambulatorial; material químico; material para telecomunicações; vestuário, uniformes, fardamento, tecidos e aviamentos; material de acondicionamento e embalagem; suprimento de proteção ao voo; suprimento de aviação; sobressalentes de máquinas e motores de navios e esquadra; explosivos e munições; bandeiras, flâmulas e insígnias e outros materiais.

Por seu turno, o elemento 39 é descrito da seguinte forma:

39. OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA JURÍDICA ~~(CA)~~ ^{Alterado(a)} pelo(a) Instrução Normativa 9 de 30/12/2020)

Despesas orçamentárias decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, exceto as relativas aos Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, tais como: assinaturas de jornais e periódicos; **tarifas de energia elétrica**, gás, água e esgoto; serviços de comunicação (telex, correios, telefonia fixa e móvel, que não

integrem pacote de comunicação de dados); fretes e carretos; **locação de imóveis** (inclusive **despesas de condomínio** e tributos à conta do locatário, quando previstos no contrato de locação); locação de equipamentos e materiais permanentes; conservação e adaptação de bens imóveis; seguros em geral (exceto os decorrentes de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene; serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; serviços funerários; despesas com congressos, simpósios, conferências ou exposições; vale-refeição; auxílio-creche (exclusive indenização a servidor); e outros congêneres, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso de obrigações não tributárias. (Alterado(a) pelo(a) Instrução Normativa 9 de 30/12/2020)

Com base na referida Portaria, pode-se enquadrar as despesas mencionadas pelo consulente como despesas correntes de custeio, ora no elemento 30 (material de consumo), ora no elemento 39 (outros serviços de terceiros – pessoa jurídica, notadamente para aquelas relativas ao aluguel, condomínio e energia elétrica).

Dado o panorama normativo esboçado até o momento, é possível afirmar que os fundos especiais, de que é exemplo o Fundo de Defesa dos Direitos do Consumidor do DF, devem se vincular sempre “à realização de **determinados objetivos** ou serviços” (art. 71 da Lei nº 4.320/64), tendo o legislador distrital enunciado, em relação ao FDDC, que os seus recursos devem ser direcionados às atividades voltadas à **proteção e à defesa dos direitos do consumidor**, atribuindo ao Conselho de Administração o dever de aprovar previamente tais atividades e de priorizar as ações que objetivem a implantação de **programas e projetos** aprovados, e a promoção de **eventos** ligados à tutela de direitos do consumidor.

Portanto, o **Conselho de Administração deverá observar as prioridades determinadas pelo art. 3º, § 2º, da LCD nº 50/97**, que tem, como já consignado, foco em projetos e programas selecionados, além de eventos relativos à proteção dos direitos do consumidor. Essa deve ser a bússola dos dispêndios, uma espécie de ordem de mérito das despesas a ser perseguida.

Muito embora seja essa a finalidade precípua a ser observada pelo Fundo quando dos seus gastos, vale dizer, após os seus recursos serem aplicados no financiamento de atividades que priorizem os programas, projetos e eventos relacionados à tutela dos direitos consumeristas, estes podem vir também a ser utilizados para amparar **certas despesas de custeio, destacadamente aquelas que visam à estruturação e à instrumentalização do órgão de proteção do consumidor (PROCON-DF), inclusive com a aquisição de materiais permanentes, de consumo e insumos** como preveem os incisos I e II do parágrafo único do art. 1º do Decreto nº 22.348/2001, acrescidos pelo Decreto nº 35.624/2014.

Percebe-se, assim, que o legislador mirou “**atividades**” de proteção e defesa do consumidor, o que, entretanto, certamente **não inclui as despesas fixas de pessoal atreladas à Autarquia distrital**, criada, como visto, há cerca de 20 anos, muito antes, inclusive, da ampliação do detalhamento promovido pelo citado Decreto nº 35.624/2014 no que tange àquelas atividades referidas pelo art. 3º da LCD nº 50/97. Destarte, sendo as *atividades* de proteção e defesa do consumidor o foco, as despesas com pessoal restam, a princípio, descartadas, **mas não os serviços de terceiros necessários à operacionalização dos órgãos de proteção e defesa do consumidor**.

3. CONCLUSÃO

Diante dos fundamentos expostos, conclui-se que os recursos do Fundo de Defesa dos Direitos do Consumidor do DF devem ser aplicados nas **atividades** voltadas à proteção e à defesa dos direitos do consumidor, cabendo ao Conselho de Administração aprová-las previamente, bem assim priorizar as ações que objetivem a implantação de programas e projetos selecionados, e a promoção

de eventos ligados à tutela de direitos do consumidor.

Os recursos do Fundo podem, de forma periférica, também ser utilizados para amparar **certas despesas de custeio do PROCON-DF** notadamente aquelas que visem à **estruturação e à instrumentalização** do órgão de proteção do consumidor, inclusive com a aquisição de materiais permanentes, de consumo e insumos, como preveem os incisos I e II do parágrafo único do art. 1º do Decreto nº 22.348/2001, acrescidos pelo Decreto nº 35.624/2014.

Sendo as *atividades* de proteção e defesa do consumidor o foco do legislador, as **despesas fixas com pessoal restam, a princípio, descartadas, mas não os serviços de terceiros necessários à operacionalização** dos órgãos de proteção e defesa do consumidor, que podem, portanto, ser custeados com os recursos do Fundo.

É o parecer.

Brasília/DF, 05 de junho de 2021.

JOSÉ CARDOSO DUTRA JUNIOR

Subprocurador-Geral do Distrito Federal

OAB/DF 13.641*Mat. 96937-0

[1] Em semelhante sentido, veja-se o teor do art. 2º, *caput*, da Lei Complementar distrital nº 292/2000, que versa sobre as condições para instituição e funcionamento de fundos, regulamentando, em parte, o § 12 do art. 149 da LODF: Art. 2º Os recursos destinados a financiar a instituição ou funcionamento dos fundos devem estar previstos na Lei Orçamentária ou em créditos adicionais, nos termos exigidos pela legislação em vigor, sendo vedada a realização de despesas ou a assunção de obrigações sem prévia dotação orçamentária.

[2] Para consultar as diretrizes para seleção de projetos, vide:
<http://www.procon.df.gov.br/diretrizes-para-selecao-de-projetos/>

[3] LCD nº 50/97. Art. 3º. (...)

§ 1º – As atividades referidas no caput serão previamente aprovadas pelo Conselho de Administração de que trata o art. 4º.

§ 2º – Dar-se-á prioridade às ações que visem a:

I – implantação de **programas e projetos** aprovados pelo Conselho de Administração;

II – promoção de **eventos** relacionados com a **tutela de direitos do consumidor**, a defesa da concorrência e as relações mercadológicas de consumo, incluída a elaboração de material de divulgação.

[4] Art. 1º Fica criado o Instituto de Defesa do Consumidor do Distrito Federal – **PROCON-DF**, autarquia sob regime especial com autonomia administrativa e financeira, jurisdicionada à Secretaria de Governo, com a **finalidade** de implementar, na sua esfera de atribuições, a **Política de Defesa do Consumidor** no Distrito Federal.

[5] Lei nº 2.668/2001. Art. 11º O **Fundo** de Defesa dos Direitos do Consumidor passa a ser **vinculado ao Instituto** de Defesa do Consumidor do Distrito Federal – PROCON-DF.

[6] Art. 10º Constituem **receitas** do Instituto de Defesa do Consumidor do Distrito Federal – **PROCON-DF**:

(...)

VIII – **recursos do Fundo** de Defesa do Consumidor;

[7] Vide, nesse sentido, PISCITELLI, Tathiane. *Direito Financeiro*. 6. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2018. p. 66.

[8] A vigente Portaria nº 135/2016 define despesas de capital como “aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital”.

[9] Nos termos do § 1º do art. 12 da Lei nº 4.320/64.

[10] Art. 12, § 2º, da Lei nº 4.320/64.



Documento assinado eletronicamente por **JOSE CARDOSO DUTRA JUNIOR - Matr.0096937-0, Procurador(a) do Distrito Federal**, em 05/06/2021, às 14:22, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **63295495** código CRC= **F6658955**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Procuradoria-Geral do Consultivo
Chefia - Procuradoria-Geral do Consultivo

Cota - PGDF/PGCONS/CHEFIA

PROCESSO Nº: 00015-00015804/2020-97

MATÉRIA: Fiscal

APROVO O PARECER Nº 233/2021 - PGCONS/PGDF, exarado pelo ilustre Subprocurador-Geral do Distrito Federal José Cardoso Dutra Junior.

DANUZA M. RAMOS
Procuradora-Chefe (em substituição)

De acordo.

Restituam-se os autos ao Instituto de Defesa do Consumidor do Distrito Federal - PROCON/DF, para conhecimento e providências.

GABRIEL ABBAD SILVEIRA
Procurador-Geral Adjunto do Consultivo (em substituição)



Documento assinado eletronicamente por **DANUZA MARIA MACHADO RAMOS - Matr.0140582-9, Procurador(a)-Chefe-Substituto(a)**, em 16/07/2021, às 11:17, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **GABRIEL ABBAD SILVEIRA - Matr.0171596-8, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) do Consultivo-Substituto(a)**, em 16/07/2021, às 15:35, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
verificador= **65985206** código CRC= **2740FDD6**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF

