



RELATOR : DESEMBARGADOR FEDERAL PRESIDENTE
REQUERENTE : UNIAO FEDERAL
PROCURADOR : ANA LUISA FIGUEIREDO DE CARVALHO
REQUERIDO : JUIZO FEDERAL DA 21A VARA - DF
AUTOR : MINISTERIO PUBLICO FEDERAL
PROCURADOR : LUCIANA LOUREIRO OLIVEIRA

DECISÃO

1. A União requer a suspensão da sentença prolatada pelo juízo federal da 21ª Vara – DF em 09/09/2011, nos autos da Ação Civil Pública 33787-88.2010.4.01.3400, nos seguintes termos:

(...)

Ante o exposto, **julgo PARCIALMENTE PROCEDENTE** o pedido para declarar a nulidade dos artigos 12 e 13 da resolução CONANDA N. 137/2010 e determinar que o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente se abstenha de disciplinar a distribuição de recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente por meio de captação direta de recursos por particulares ou por meio de doações vinculadas até que sobrevenha autorização veiculada em lei formal, mantendo, contudo, todos os atos praticados por aquele Conselho que tenha por fundamento a mencionada Resolução até a presente data.

Diante desse desate e considerando a possibilidade de prejuízo aos cofres públicos e ao sistema de proteção aos direitos da criança e do adolescente, REVOGO a decisão de fls. 401/403 e **DEFIRO EM PARTE o pedido liminar, para determinar a suspensão imediata da eficácia dos artigos 12 e 13 da resolução CONANDA n. 137/2010**, ressalvados os projetos em andamento, nos termos desta sentença.

Sustenta que a execução imediata da sentença implica **“grave lesão à ordem pública, considerada em termos de ordem administrativa”**, uma vez que interfere indevidamente nas atribuições e competência do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda, acarretando substancial decréscimo nas doações para os Fundos da Criança e do Adolescente.

Assevera que, **“... caso seja tolhida a possibilidade do doador de sugerir o plano de ação específico, haverá um contínuo desestímulo que se traduz em redução de projetos governamentais, voltada à criança e adolescentes, incluindo em tese convênios firmados com sociedade civil e entes da federação...”**; que, **“Somente a título exemplificativo, no ano de 2011, estima-se que a antecipação da tutela dada no provimento definitivo causou um impacto da ordem de cinco milhões de reais, que poderão não ser destinados aos projetos já aprovados segundo critérios previstos em edital de chamada pública especialmente lançado para esta finalidade”**.

Destaca que o “jugador entendeu que a Resolução impugnada ‘autorizou a participação de particulares na gestão dos recursos’. Todavia, isso nunca aconteceu”, uma vez que o doador pode disponibilizar os recursos com ou sem sugestão quanto ao plano de ação específico, e em relação à qual o Conanda não está vinculado.

Assegura que os arts. 12 e 13 da Resolução CONANDA N. 137/2010, que preveem a indicação de plano de ação pelo doador, não padece de ilegalidade; que os projetos são escolhidos segundo critérios estipulados em edital de chamada pública; que não há doação casada, mas mera indicação de preferência, não se podendo confundir “indicação de preferência” com pretensa “doação casada”; e que não existe nenhuma ingerência do doador na escolha dos planos de ação, que são estabelecidos anteriormente à possibilidade de realização de doação.



2. O pedido de suspensão dos efeitos de liminares e sentenças, em ações movidas contra o poder público ou seus agentes, vem contemplado, entre outros preceitos, no art. 4º, § 1º, da Lei 8.437, de 30/06/1992, nos seguintes termos:

Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

§ 1º Aplica-se o disposto neste artigo à sentença proferida em processo de ação cautelar inominada, no processo de ação popular e na ação civil pública, enquanto não transitada em julgado.

A suspensão de segurança, expressão aqui utilizada em sentido genérico, em face da execução de liminar ou de sentença, não constitui o julgamento de mérito, na perspectiva do acerto ou desacerto da decisão ou da sentença, em face do ordenamento jurídico.

Constitui, sim, uma via excepcional de revisão temporária, no plano da produção de efeitos (eficácia) do ato judicial. Seu enfoque se restringe, sempre que possível, ao exame da potencialidade danosa do provimento jurisdicional, a fim de se “evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”. (Cf. arts. 4º da Lei 8.437, de 30/06/1992, e 15 da Lei 12.016/2009.)

Mas, como nenhum exame jurídico pode perder a noção de sistema, é forçoso admitir, a título de delibação ou de descrição do cenário maior do caso, para aferição da razoabilidade do deferimento ou do indeferimento do pedido, um juízo mínimo a respeito da questão jurídica deduzida na ação principal¹.

A discussão em torno da legalidade de captação direta de recursos para os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente e da possibilidade de o doador/destinador indicar a sua preferência na aplicação dos recursos doados, já que, a prevalecer a leitura do MPF e da sentença, a vontade do particular limitaria a competência exclusiva do gestor público para gerir essas verbas.

De acordo com o Ministério Público Federal “**a verba proveniente de renúncia fiscal da União Federal, que deixa de arrecadar créditos de imposto de renda, na forma prevista no art. 260, do ECA, também é verba pública**, pois quando o contribuinte opta pela doação subsidiada, deixa de pagar ao Fisco para depositar o montante correspondente no Fundo”. Em face desse aspecto, a resolução, que faculta ao doador indicar, entre as prioridades do plano de ação, aquela ou aquelas de sua preferência para a aplicação dos recursos doados, estaria eivada de ilegalidade, já que “**qualquer que seja a origem dos recursos, uma vez ingressando nos cofres do Fundo, passam a ter a natureza jurídica de ‘verba pública’**”.

Entendeu o juízo que, “muito embora a lei tenha conferido aos Conselhos da Criança e Adolescente a prerrogativa de fixar os critérios de utilização dos recursos, em nenhum momento autorizou a participação de particulares na gestão dos recursos dos Fundos da Criança e do Adolescente”; e que “o Administrador desbordou dos limites do poder regulamentar efetuando inovação no ordenamento jurídico pátrio por meio de simples resolução, dando destinação duvidosa a recursos públicos”.

3. O art. 260 da Lei 8.069/90, que criou o Estatuto da Criança e do Adolescente, permitiu a dedução do imposto de renda do valor total das doações efetuadas para os fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Segundo se vê, a Resolução questionada prevê variantes da destinação das doações com incentivo fiscal, quais sejam: a) destinação genérica: o destinador não vincula os recursos destinados a alguma prioridade ou linha de financiamento, muito menos a um projeto; b)

¹ STF – SS 846 – AgR/DF, Relator Ministro Sepúlveda Pertence (DJ 29/05/1996), e SS 1.272 – AgR, Relator Ministro Carlos Velloso (DJ 18/05/2001).



destinação vinculada: o destinador previamente vincula os recursos destinados por ele a uma prioridade ou um projeto específico, que são geralmente indicados pelo Conselho; e c) destinação com chancela: com ou sem chamada pública, o Conselho seleciona projetos que são devidamente certificados, cabendo à entidade proponente a captação de recursos ao FIA que permita o financiamento deste projeto; com ou sem retenção de uma porcentagem dos recursos; com ou sem teto máximo para captação.

A decisão afasta as duas últimas modalidades. Segundo o encontro patrocinado pela Febrabam, denominado “15º Café com Sustentabilidade”, realizado com o fim de debater questões relativas ao Fundo para a Infância e Adolescência, “onde a chancela foi implantada houve aumento de arrecadação pelo maior engajamento das entidades na captação de potenciais destinadores (como em SP, que cresceu de R\$ 1,7 milhão de 2002 para R\$ 42,7 milhões em 2007)”. Aliado a esse elemento, há dados relativos ao Fundo e empresariado, relativamente às restrições do Ministério Público sobre a chancela, com manifestações de recuos na destinação de recursos pela instabilidade judicial e legislativa, a exemplo da Petrobrás no RJ².

Antes da sua edição, a Resolução do FIA foi objeto de consulta pública, com amplo debate pela sociedade, inclusive com a participação do Ministério Público. Com a devida vênia, parece haver certo exagero do MPF em relação à matéria, quando afirma que a indicação de um plano de ação pelo doador implica, *ipso facto*, ilegalidade ou usurpação de atribuições do poder público.

A indicação do doador, que não é vinculativa para o Conanda, ocorre entre os projetos previamente escolhidos, segundo critérios estipulados em edital de chamada pública. Não se trata de um ato puramente subjetivo ou voluntarioso do doador, em atenção a interesses particulares, senão de uma manifestação de vontade submetida a verificação positiva do Conanda, o que equivale a dizer que a administração dos recursos oriundos da renúncia fiscal é da esfera pública.

Em nenhum momento o ECA veda a possibilidade de o doador indicar um projeto específico, e, por outro lado, prevê a competência do Conanda para fixar critérios de utilização do Fundo. Se a chancela ou a destinação pode ser elemento motivador de doações, até que se prove o contrário, a resistência do Ministério Público e a interferência do Judiciário pode, de fato, representar grave impacto nas verbas destinadas ao financiamento de programas destinados à proteção e defesa dos direitos da infância e da adolescência.

4. A interpretação que o MPF e a sentença deram aos artigos 12 e 13 da Resolução Conanda n. 137/2010, para justificar a sua declaração de nulidade, não se afigura a que melhor consulta ao interesse público dos Fundos de Direito da Criança e do Adolescente.

Por via de consequência, a execução imediata da sentença implica grave lesão à ordem pública, considerada em termos de ordem administrativa, uma vez que interfere indevidamente nas atribuições e competência do Conanda, com aptidão concreta para acarretar substancial decréscimo nas doações para os Fundos da Criança e do Adolescente.

Tal o contexto, defiro o pedido de suspensão da execução da tutela antecipada. Comunique-se, com urgência, ao juízo prolator da decisão. Intimem-se. Preclusas as vias impugnatórias, arquivem-se os autos.

Brasília, 17 de fevereiro de 2012.



Desembargador Federal **OLINDO MENEZES**
Presidente

² http://www.febraban.org.br/p5a_52gt34++5cv8_4466+ff145afbb52ffrtg33fe36455li5411pp+e/sitefebraban/cafe15.pdf. Documento de 4 páginas assinado digitalmente. Pode ser consultado pelo código 3.768.089.0100.2-74, no endereço www.trf1.jus.br/autenticidade.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO

SUSPENSÃO DE EXECUÇÃO DE SENTENÇA N. 0006955-62.2012.4.01.0000/DF



Documento contendo 4 páginas assinado digitalmente pelo(a) DESEMBARGADOR FEDERAL PRESIDENTE, conforme MP nº 2.200-2, de 24/08/2001, que instituiu a infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileiras - ICP-Brasil e Res. nº 397, de 18/10/2004, do Conselho da Justiça Federal. A autenticidade do documento pode ser verificada no site www.trf1.jus.br/autenticidade, informando o código verificador 3.768.089.0100.2-74.

