



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB  
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS

**CLINGER SOUSA BARROS**

**DA EFETIVIDADE DO FUNDO DE DEFESA DE DIREITOS  
DIFUSOS: em que medida os preceitos e objetivos legais do  
FDD são alcançados?**

Brasília,  
2017

**CLINGER SOUSA BARROS**

**DA EFETIVIDADE DO FUNDO DE DEFESA DE DIREITOS  
DIFUSOS: em que medida os preceitos e objetivos legais do  
FDD são alcançados?**

Monografia de graduação em Direito do  
UniCEUB.

Orientadora: Profa. Anna Luiza de Castro  
Gianasi.

Brasília,  
Março/2017

**CLINGER SOUSA BARROS**

**DA EFETIVIDADE DO FUNDO DE DEFESA DE DIREITOS  
DIFUSOS: em que medida os preceitos e objetivos legais do  
FDD são alcançados?**

Monografia de graduação em Direito do  
UniCEUB.

Orientadora: Profa. Anna Luiza de Castro  
Gianasi.

Brasília, (data de apresentação)

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Anna Luiza de Castro Gianasi**

---

**Prof. André Pires Gontijo**

# SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>Introdução</b>	7
<b>2</b>	<b>O Fundo de Defesa dos Direitos Difusos – FDD</b>	9
2.1	Origem do FDD	9
2.2	Legislação do FDD	14
2.3	Finalidade do FDD	17
<b>3</b>	<b>Utilização do FDD</b>	20
3.1	Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos – CFDD	20
3.1.1	Composição do CFDD	21
3.1.2	Funcionamento do CFDD e Reuniões Ordinárias	23
3.1.3	Competência do CFDD	25
3.2	Arrecadação do FDD	26
3.2.1	Inconsistências nas informações das atas oficiais das reuniões ordinárias	29
3.2.2	Supressão de informações das atas oficiais das reuniões ordinárias	31
3.2.3	Tabelas de arrecadação do FDD	34
3.2.4	Arrecadação do FDD segundo o Portal da Transparência	36
3.3	Chamamento Público do CFDD	37
3.3.1	Projetos	37
3.3.2	Convênios para realização dos projetos	39
3.3.3	Manual de Procedimentos para realização dos projetos	42
<b>4</b>	<b>Projetos selecionados entre 2012 e 2016</b>	45
4.1	Projetos habilitados em 2012	45
4.2	Projetos habilitados em 2013	45
4.3	Projetos habilitados em 2014	46
4.4	Projetos habilitados em 2015	46
4.5	Projetos habilitados em 2016	47
4.6	Projetos selecionados	47
4.7	Efetividade dos projetos habilitados	50
<b>5</b>	<b>Conclusão</b>	52
	<b>Referências</b>	55

## Agradecimentos

*À orientadora que, na falta de rumo, soube aprumar. Àqueles que, na ausência, foram amigos. Àquele que, na necessidade, foi companheiro.*

## RESUMO

Este trabalho teve como objetivo analisar a atual efetividade do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos – FDD. Para isso, esta monografia utilizou como procedimento a pesquisa bibliográfica, especialmente a lei e a doutrina, e pesquisa documental. Inicialmente, traçou-se o desenvolvimento histórico deste fundo contábil no ordenamento jurídico brasileiro, previsto na Lei de Ação Civil Pública com o objetivo de, através das condenações indenizatórias em dinheiro dessas ações, se reconstituir os prejuízos suportados pela coletividade, exemplificativamente, alguns danos de natureza ambiental, consumerista e cultural. Posteriormente, foi analisado o conselho gestor do FDD e seu funcionamento, com base na legislação e nos documentos disponibilizados pelo Poder Público, como atas dos encontros de discussão do conselho e documentação sobre a arrecadação pecuniária que constitui o FDD. Por fim, verificada toda a atual estrutura do fundo, tenta-se ponderar, com base doutrinária, se os objetivos para os quais o FDD foi criado estão sendo alcançados, chegando-se à conclusão de que ainda faltam melhorias no atual cenário para que a aplicação na reparação dos danos suportados pela coletividade seja efetiva.

**Palavras-Chave:** Fundo de Defesa dos Direitos Difusos. FDD. Direitos coletivos. Interesses coletivos. Coletividade. Ação Civil Pública. Efetividade. Fundo contábil.

## ABSTRACT

This work analyzed the current effectivity of the Fund for the Defence of Diffused Rights – FDD. For this purpose, this monograph used as procedure bibliographic research, mainly law and doctrine, and documentary research. Initially, it was mapped the historical development of this accounting fund in the Brazilian legal system, envisaged by the Public Class Actions law aiming, through monetary indemnifying convictions in those actions, to reconstitute the damages supported by the collectivity, for instance, some environmental, consumerist or cultural prejudice. Afterwards, it was analyzed the FDD managing council and its functioning, backed by the legislation and in the documents disposed by the Public Power, as the council's meeting minutes and the pecuniary revenue documentation that constitutes the fund. Finally, verified the fund's current structure, it is tried to measure, based in the doctrine, if the objectives in which the FDD was created are being achieved. It was concluded that some development in the scenario is necessary so the application to repair the damages supported by the collectivity is effective.

**Keywords:** Fund for the Defence of Diffused Rights. FDD. Collective rights. Collective interest. Public Class Action. Effectivity. Accounting fund.

## 1 Introdução

O presente trabalho tratará sobre o Fundo de Direitos Difusos – FDD e sua efetividade no ordenamento jurídico brasileiro. O fundo contábil federal foi criado por meio da Lei nº 7.347/1985 e regulamentado pelo Decreto nº 1.306/1994 e Medida Provisória nº 913/1995 (convertida na Lei nº 9.008/1995).

A Lei nº 7.347/1985, também chamada de Lei da Ação Civil Pública – LACP, rege as ações judiciais de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a outros interesses difusos ou coletivos, por infração da ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religioso, e ao patrimônio público e social<sup>1</sup>.

A LACP estabeleceu que as condenações em dinheiro ocorridas no bojo de seu processo judicial, quando de natureza indenizatória, seriam revertidas a fundo contábil no intuito de reverter tais recursos à reconstituição dos bens lesados. Assim, cria-se o FDD.

Portanto, para que fosse possível avaliar a real efetividade jurídica deste fundo, foi necessário entender todos os aspectos desde sua criação, funcionamento e objetivos. Em seguida, foi analisada a arrecadação de recursos, bem como os projetos apoiados pelo FDD, em um recorte entre os anos de 2012 a 2016, de modo a verificar como atualmente se empregam e gerenciam os recursos contábeis ali geridos.

Diante do levantamento de todos esses fatores e considerações, pretende-se analisar “em que medida os objetivos e as finalidades a que se propõe o FDD são alcançados”, demonstrando-se de forma fática e objetiva se há efetividade na forma em que hoje se gere o fundo contábil.

Para isso, o trabalho foi segmentado da seguinte forma. O primeiro capítulo, introdutório, é seguido pelo capítulo que trata do FDD em si, suas origens históricas e seu arcabouço jurídico, por meio de ampla pesquisa bibliográfica, destacando-se a doutrina e as leis.

Em seguida, o terceiro capítulo trata da utilização do FDD, explicando quem são os gestores do fundo, integrantes do Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos – CFDD, tratando também sobre as formas como os

---

<sup>1</sup> Art. 1º, da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

recursos ali geridos são arrecadados e, por fim, como se dá sua aplicação. Para tanto, além da pesquisa bibliográfica, presente por toda a extensão do trabalho, foi necessária ampla pesquisa documental, utilizada para fomentar os dados discutidos.

No quarto capítulo, passa-se à análise dos projetos selecionados para apoio dos recursos geridos pelo FDD, verificando a utilização fática do dinheiro do fundo, bem como a efetividade de sua aplicação, sempre com base nas informações disponibilizadas pelo próprio Poder Público utilizando a pesquisa documental como procedimento principal para pesquisa elaborada.

Por fim, o último capítulo busca analisar todos os pontos discutidos durante o trabalho, na intenção de sugerir algumas soluções conclusivas para os problemas encontrados durante a análise do FDD, adotando como fonte teórica a pesquisa bibliográfica doutrinária.

Dessa forma, o intuito da presente monografia foi analisar se os preceitos legais que revolvem o FDD estão sendo observados e em qual dimensão os objetivos propostos são alcançados, portanto, determinando-se a efetividade deste fundo contábil.

Ao final, após extensiva análise dos documentos disponibilizados pelo órgão gestor do fundo, o CFDD, e demais informações do próprio Poder Público, foi possível verificar que o FDD não alcança todos os objetivos para os quais foi criado, haja vista, especialmente, a falta de gerência sobre os recursos públicos por parte de seu conselho gestor.

# **1 O Fundo de Defesa dos Direitos Difusos – FDD**

## **2.1 Origem do FDD**

Em 24 de julho de 1985, ano em que elegeu-se o primeiro presidente civil após o período da Ditadura Militar no Brasil, Tancredo Neves, falecido em 21 de abril de 1985, entrou em vigor a Lei nº 7.347/1985, Lei de Ação Civil Pública – LACP, sob o mandato do então presidente interino, José Sarney.

Nesse cenário, sob grande pressão e movimentação popular, que exigia o retorno de eleições diretas por meio do movimento civil Diretas Já, que o então presidente sancionou o Projeto de Lei – PL que daria origem à LACP. O PL tramitou na Câmara dos Deputados sob o nº 4984/1985, de autoria do Poder Executivo, assinado pelo então Ministro da Justiça, Ibrahim Abi-Ackel.

Antes do advento do PL nº 4984/85, houve um primeiro projeto de lei apresentado pelo Poder Executivo, combatido em seguida por um anteprojeto de autoria de diversos juristas, como Ada Pellegrine Grinover, Cândido Rangel Dinamarco, Kazuo Watanabe e Waldemar Mariz de Oliveira Júnior. Contudo, nem o primeiro projeto apresentado pelo governo, tampouco seu anteprojeto, tiveram prosseguimento, o que oportunizou a apresentação PL nº 4984/1985 pelo Ministério da Justiça – MJ que, após trâmite na Câmara dos Deputados, foi enviado para apreciação do Senado Federal, onde tramitou sob a alcunha de Projeto de Lei da Câmara nº 20/1985, que o aprovou em dois meses, criando-se a LACP.

Com a LACP, disciplinou-se a responsabilização jurídica daqueles que causarem danos de ordem difusa e coletiva. Foi, também, por meio dessa Lei que se criou um fundo contábil destinado a gerir os valores de condenações indenizatórias em dinheiro nessas ações.

Esse fundo, que após regulamentado passou a se chamar Fundo de Direitos Difusos – FDD, é destinado à reparação dos diversos danos elencados no art. 1º da LACP, quais sejam, os danos ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, por infração da ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, e ao patrimônio público e social.

Ocorre que as condenações no âmbito da LACP podem ter as mais variadas naturezas, sempre visando a reparação de danos à direitos coletivos em *lato sensu*, também conhecidos como direitos transindividuais ou interesses coletivos.

Segundo narra Hugo Nigro Mazzilli, foi com os estudos de Mauro Cappelletti que surgiu a consciência do que são interesses coletivos, “interessi di gruppo”. Os interesses coletivos *lato sensu*, transindividuais, metaindividuais, estão abarcados em posição intermediária entre os interesses públicos e os privados. Segundo o doutrinador, “são interesses que excedem o âmbito estritamente individual, mas não chegam propriamente a constituir interesse público” (MAZZILLI, 2013, p. 48-50). Essa ideia é importante para que se compreenda o papel da tutela dos interesses coletivos:

[...] é a circunstância de que a ordem jurídica reconhece a necessidade de que o acesso individual dos lesados à Justiça seja substituído por um acesso coletivo, de modo que a solução obtida no processo coletivo não apenas deve ser apta a evitar decisões contraditórias como, ainda, deve conduzir a uma solução mais eficiente da lide, porque o processo coletivo é exercido em proveito de todo o grupo lesado. (MAZZILLI, 2013, p. 50-51)

Nesse sentido, diferentemente de outras leis ou ações judiciais, a LACP dá vazão a um sistema processual para tutela de direitos coletivos *lato sensu*.

Foi nessa perspectiva que o legislador infraconstitucional brasileiro, nos termos do Código de Defesa do Consumidor – CDC<sup>2</sup>, categorizou os interesses, ou direitos, coletivos *lato sensu* em três grupos distintos:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.  
Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:  
I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;  
II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;  
III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Como se verifica pela qualificação do CDC, os direitos difusos, além de indivisíveis, são titularizados por interessados que não podem ser individualmente apontados. Hugo Mazzilli exemplifica:

<sup>2</sup> Art. 81, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

[...] Em si mesmo, portanto, o próprio interesse em disputa é indivisível, e, assim, o produto de eventual indenização obtida será conseqüentemente indivisível.

Com efeito, como individualizar as pessoas lesadas com o derramamento de grandes quantidades de petróleo na Baía de Guanabara, ou com a devastação da Floresta Amazônica? Como determinar exatamente quais as pessoas lesadas em razão de terem tido acesso a uma propaganda enganosa, divulgada pelo rádio ou pela televisão? (MAZZILLI, 2013, p. 54)

O segundo grupo descrito em lei, o de direitos coletivos *stricto sensu*, não se confundem com a ideia de direitos coletivos *lato sensu*. A coletividade *lato sensu*, como já demonstrado, representa os direitos transindividuais em caráter geral, ou seja, todos os grupos elencados no art. 81 do CDC.

Já os interesses coletivos *stricto sensu*, segundo Rodolfo de Camargo Mancuso, têm como requisitos:

a) um mínimo de organização, a fim de que os interesses ganhem a coesão e a identificação necessárias; b) a afetação desses interesses a grupos determinados (ou ao menos determináveis), que serão os seus portadores (*enti esponenziali*); c) um vínculo jurídico básico, comum a todos os participantes, conferindo-lhes situação jurídica diferenciada. (MANCUSO, 1997, p. 55)

Nessa seara, Gianpaolo Poggio Smanio exemplifica que “o sindicato representa a profissão e não apenas seus sindicalizados; uma associação de pais representa a família e não apenas o conjunto de seus filiados” (SMANIO, 2007, p.9). Os direitos coletivos *stricto sensu*, então, são titularizados por uma coletividade determinável enquanto grupo uno, em que pese serem pertinentes à indivíduos determináveis.

E os direitos individuais homogêneos são assim entendidos por advirem de um fator comum. Referem-se aos interesses de pessoas determináveis, com objetos de direito determinados.

[...] direitos subjetivos individuais, objetivamente divisíveis, cuja defesa judicial é passível de ser feita coletivamente, cujos titulares são determináveis e têm em comum a origem desses direitos, e cuja defesa judicial convém seja feita coletivamente. (Andrade; Masson; Andrade, 2014, p. 31).

Contudo, importante ressaltar que embora os interesses individuais homogêneos possam ser defendidos “a título coletivo”, como informa o CDC, eles permanecem com seu caráter individual. Esclarece Teori Zavascki:

[...] a homogeneidade não altera nem compromete a essência do direito, sob o seu aspecto material, que, independentemente dela, continua sendo um

direito subjetivo individual. A homogeneidade decorre de uma visão do conjunto desses direitos materiais, identificando pontos de afinidades e de semelhanças entre eles e conferindo-lhes um agregado formal próprio, que permite e recomenda a defesa conjunta de todos eles. (ZAVASCKI, 2007, p. 160).

Nesse sentido, todos os grupos de direitos coletivos *lato sensu* podem ser postulados em ações civis públicas, inclusive aquelas homogêneas:

[...] há hipóteses em que, de uma única situação de fato decorrem, ou podem decorrer, simultânea ou sucessivamente, lesões a direitos transindividuais e a direitos individuais homogêneos. Exemplificamos com a veiculação de publicidade enganosa e com o transporte irregular de produtos tóxicos, fatos que acarretam ameaça a pessoas indeterminadas (consumidores em geral) e ao meio-ambiente (direito de natureza transindividual e difusa), e, havendo aquisição da mercadoria objeto da publicidade ou derramamento do produto tóxico transportado, acarretam também danos a patrimônios jurídicos de pessoas determinadas. (ZAVASCKI, 2007, p. 75).

Cumulado esse fator ao art. 3º da LACP, que determina que a “ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer”, percebe-se a pluralidade de objetos e condenações no âmbito de uma ação civil pública, que não visa condenações necessariamente monetárias, mas condenações que promovam a prevenção ou reparação dos direitos que se propõe resguardar.

As condenações de fazer ou de não-fazer tem ligação direta à reparação dos danos ou prevenção dos riscos dos fatos objetos da ação proposta. Já a obrigação de pagar pode ser determinada em sentença pelo magistrado com diversos fins. Por exemplo, para ressarcir diretamente os lesados, ou seja, efetuar a devolução do equivalente monetário pelos danos sofridos, ou ainda para indenizá-los, como forma de compensação pelas perdas e danos. Como dispõe Teori Zavascki:

Cumpra esclarecer, inicialmente, que a indenização por dano moral, como toda indenização, inobstante sua secundária função punitiva-pedagógica, apta à prevenir novas violações, tem natureza eminentemente reparatória e obedece ao sistema normativo da responsabilidade civil. Não pode, portanto, ser confundida com as sanções pecuniárias (multas) de caráter administrativo ou penal ao causador do dano, que são manifestações do poder sancionador monopolizado pelo Estado e sujeito a regras e princípios próprios, nomeadamente o da tipicidade e o da legalidade estrita. Indenização e penalidade são imposições juridicamente inconfundíveis, que até podem ser cumuladas, desde que se tenha em conta que a indenização supõe dano e que a aplicação de penas supõe prévia lei que estabelece seu conteúdo e as hipóteses típicas de sua incidência. (ZAVASCKI, 2007, p. 49)

Assim, considerando que o patrimônio moral é pessoal e individual, não se pode negar que o direito à reparação tem a natureza de direito subjetivo individual, podendo, se for o caso, ser tutelado em demandas particulares.

Por outro lado, em se tratando de lesão decorrente da mesma situação de fato e que atinge um número expressivo de pessoas, qualificam-se os direitos, vistos em seu conjunto, como individuais homogêneos, o que permite a sua tutela também por ação coletiva, em regime de substituição processual. Nessa hipótese, se não for possível identificar individualmente os titulares do direito ou quantificar particularmente os danos morais sofridos (o que, nas circunstâncias, é bem provável que ocorra), só então o produto da condenação reverterá em favor do fundo criado pelo art. 13 da Lei 7.347/85, aplicando-se, por analogia, o regime previsto no art. 100 da Lei 8.078/90. (ZAVASCKI, 2007, p. 52)

Assim, quando a LACP instituiu o FDD<sup>3</sup>, possibilitou que condenações em dinheiro em ações civis públicas tanto de interesses difusos, coletivos *stricto sensu*, ou individuais homogêneos, pudessem ser revertidas ao fundo contábil, aplicando-se, o art. 100 do CDC<sup>4</sup> como parâmetro, conforme entendimento de Teori Zavascki.

E, embora esses aspectos não estivessem bem delimitados em lei, desde a Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 4984/85, que se tornou a LACP, consta breve menção à criação de um fundo contábil:

Finalmente, é de se ressaltar a criação de um fundo ao qual reverterão as indenizações nos casos de condenação em dinheiro, destinando-se seus recursos à reconstituição dos bens lesados.

Percebe-se que, muito embora os autores do Projeto de Lei não tenham se debruçado extensivamente na criação do fundo, desde a exposição de motivos apresentada na lei proposta, os fundamentos e objetivos para sua criação foram devidamente demonstrados, destinando seus recursos para reconstituição dos bens coletivos lesados.

Nesse diapasão, poder-se-ia criar um paralelo entre o momento histórico conturbado do país à época da criação da lei, de incertezas políticas, haja vista o retorno a um Estado democrático de direito, e a criação de meio jurídico no qual a coletividade, ainda que em substituição processual<sup>5</sup>, pudesse buscar reparação pelos

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Art. 100. Decorrido o prazo de um ano sem habilitação de interessados em número compatível com a gravidade do dano, poderão os legitimados do art. 82 promover a liquidação e execução da indenização devida.  
Parágrafo único. O produto da indenização devida reverterá para o fundo criado pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

<sup>5</sup> [...] em todas as hipóteses de promoção de ação civil, seja na defesa do patrimônio público ou social, seja, ainda, na defesa de interesses ou direitos difusos ou coletivos, o Ministério Público estará sempre defendendo não um direito próprio, e sim um direito alheio. Direito, ou de toda a comunidade, ou de pessoas indeterminadas, ou determinadas por classes, categorias ou grupos. Trata-se,

seus danos sofridos. Isso somente foi possível através da mobilização política de alguns profissionais do direito, como diz Kátia Sérvulos de Lima Rocha:

no direito brasileiro, a mobilização foi dos profissionais do direito em busca do tratamento processual de conflitos metaindividuais, talvez, em razão da falta de consciência político-jurídica de grupos ou pela debilidade organizacional da sociedade civil brasileira. (ROCHA, 2016, p. 85)

Todavia, cabe apontar que foi a Lei nº 6.513/1977, responsável por modificar a Lei da Ação Popular, nº 4.717/1965, a primeira a considerar “os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico”, que possuem natureza difusa, como patrimônio público, possibilitando sua tutela judicial. Contudo, os significativos meios processuais para tutela coletiva apenas surgiram com a LACP (ZAVASCKI, 2007, p. 37).

Diante de todo esse cenário, se verifica que os autores da LACP, representados pelo então Ministro da Justiça, não se preocuparam apenas com a reparação direta dos danos coletivos, criando também meio de indenização para esses casos, de forma que a coletividade também pudesse usufruir, ainda que de forma indireta, de condenações pecuniárias, como oportunamente se demonstrará.

## 2.2 Legislação do FDD

Como noticiado, foi com o advento da LACP<sup>6</sup> que se criou, também, um fundo federal para recomposição de danos aos direitos difusos, posteriormente chamado de Fundo de Defesa Direitos Difusos, a saber:

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.

Esse fundo foi criado com o intuito de responder às condenações que surgissem de eventuais sentenças em ações civis públicas, originalmente destinadas à danos de interesse difuso.

---

portanto, de legitimação extraordinária, para a qual se exige habilitação legal específica, a teor do art. 6.º do CPC. Quem defende em juízo, em nome próprio, direito de que não é titular assume, no processo, a condição de substituto processual. Assim, o Ministério Público, autor da ação civil pública, é substituto processual. (ZAVASCKI, 2007, p. 151)

<sup>6</sup> Lei nº 7.347, de 20 de dezembro de 1985.

Posteriormente, a ação civil pública, em seu papel de defesa dos interesses difusos, coletivos e homogêneos, foi ainda amparada pela Constituição Federal, com o advento de sua promulgação no ano de 1988:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

III - 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;

Com a criação do fundo por meio da LACP, o Decreto nº 92.302/1986 regulamentou o então chamado “Fundo para a Reconstituição de Bens Lesados”. O ato se limitou a determinar que o fundo contábil seria gerido por um Conselho Federal melhor discutido neste trabalho mais à frente.

O Decreto nº 92.302/1986 foi posteriormente revogado pelo Decreto nº 407/1991. Foi esse instrumento normativo que inaugurou o nome de “Fundo de Defesa dos Direitos Difusos – FDDD”.

Foi também por meio do Decreto nº 407/1991 que os recursos que constituem o Fundo passaram a ser elencados. Inicialmente: indenizações judiciais decorrentes da LACP; multas e indenizações decorrentes da Lei nº 7.853/1989, de apoio às pessoas portadoras de deficiência; multas e indenizações previstas no CDC; multas referentes à revogada Lei nº 8.158/1991, o original instrumento de defesa à concorrência; além de outras receitas que viessem a ser destinadas ao Fundo, como doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras.

Além disso, o Decreto manteve arrolados os integrantes do Conselho Federal de gestão do FDDD. Passaram a integrar o Conselho representantes da recém criada Secretaria Nacional de Direito Econômico do Ministério de Justiça, das Secretarias do Meio Ambiente e da Cultura, bem como da Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde, além de representantes dos Ministérios da Economia, Fazenda e Planejamento, da Agricultura e Reforma Agrária, e da Infraestrutura. Os representantes do Ministério Público Federal – MPF e das Associações, à época referidas na LACP, foram mantidos no rol.

O Decreto nº 407/1991 foi então revogado por meio do Decreto nº 1.306/1994, formalmente ainda em vigor, que reestabeleceu o Fundo de Defesa de Direitos Difusos inaugurando a sigla “FDD”, cuja finalidade é “a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético,

histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos<sup>7</sup>.

No ano seguinte, foi publicada a Medida Provisória nº 854/1995, reeditada pela Medida Provisória nº 913 do mesmo ano, e convertida na Lei nº 9.008/1995, reafirmando a finalidade, a origem dos recursos, bem como os gestores, do FDD:

Art. 1º Fica criado, no âmbito da estrutura organizacional do Ministério da Justiça, o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD).

§ 1º O Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), criado pela Lei nº 7.347, de 24 de julho 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.

§ 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 - das multas e indenizações decorrentes da aplicação da Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, desde que não destinadas à reparação de danos a interesses individuais; (Revogado pela Lei nº 13.146, de 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;

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.

§ 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.

(grifos no original)

Como se percebe, quase não houveram mudanças na Lei nº 9.008/1995, com exceção da Lei nº 13.146/2015, que revogou o inciso II do artigo 1º que abarcava as condenações da Lei de portadores de deficiência, Lei nº 7.853/1989, originariamente elencada por meio do Decreto nº 407/91, de modo que a estrutura e os ideais do FDD permaneceram os mesmos.

<sup>7</sup> Art. 1º do Decreto n. 1.306, de 9 de novembro de 1994.

### 2.3 Finalidade do FDD

Diante dos atos normativos apresentados, tem-se que o objetivo imediato do FDD é o de compensação aos danos e prejuízos suportados pela coletividade.

Contudo, de que forma uma coletividade que não pode ser individualizada, ou seja, difusa, pode ter seus danos e prejuízos reparados? Por exemplo, no caso de um dano ambiental, o eventual prejuízo é por natureza incalculável, sendo impossível dimensionar seu alcance, ou individualizar todos os sujeitos que foram lesados. Nessa hipótese, como os danos de natureza difusa são ressarcidos?

Em uma segunda hipótese, em se tratando de dano a interesses coletivos *stricto sensu*, por exemplo do reajuste abusivo da mensalidade de uma escola, a Associação de Pais poderia representar seus associados em uma ação civil pública e, em sentença, ficar determinado pelo juízo competente a condenação de indenização em dinheiro. Em que pese os interessados serem determináveis, não necessariamente tenham sido identificados nos autos. Assim, como se daria o cumprimento do pagamento da indenização?

Mais ainda, em terceira hipótese, no caso em que determinada empresa tenha lucro ilegal por meio de vantagem ínfima auferida sobre largo grupo de consumidores ou usuários de serviço, por exemplo, uma rede de lanchonetes que venda aos seus clientes 500 ml de refrigerante, mas entregue 490 ml. Esse tipo de prejuízo, que poderia classificar danos de interesse individual homogêneo, em que pese o lucro irregular da empresa, tem natureza tão ínfima quando individualizada que, para muitos dos lesados, não haveria interesse em buscar ressarcimento pelo prejuízo suportado.

Nesse exemplo, se a empresa resolvesse ressarcir individualmente aqueles prejudicados, quantos consumidores retornariam ao estabelecimento para receber apenas 10 ml de refrigerante? Ou quantos desses clientes disponibilizariam dados bancários para receber o equivalente monetário, que provavelmente resultaria em centavos? Não é insignificante ressaltar que esses consumidores ainda precisariam comprovar seu dano individual. Assim, é possível presumir que para grande parte dos lesados, o ressarcimento de seu prejuízo não compensaria o esforço para obtê-lo individualmente de modo que, conforme estabelecido anteriormente, o meio encontrado pelo legislador brasileiro foi a criação do FDD.

Arthur Badin, presidente do Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos nos anos de de 2003 a 2005, esclarece:

No Brasil, os recursos oriundos das condenações em dinheiro devem ser obrigatoriamente aplicados na reconstituição dos bens difusos e coletivos lesados, no caso de direitos difusos e coletivos (art. 13 da LACP). Em se tratando de interesses individuais homogêneos, os recursos devem servir para ressarcir os indivíduos que, habilitando-se no processo, demonstrarem seu crédito (art. 100 do CDC). Todavia, sendo a lesão a direito difuso e coletivo irreparável ou de difícil reparação, ou havendo recursos não reclamados (em caso de lesões a direitos individuais homogêneos), admite a lei brasileira seja adotada destinação alternativa, tal qual no sistema de *cy pres* ou *fluid recovery* norte-americano, ou seja, “mais próxima possível” daquele ideal. (BADIN, 2008, p. 72-73, grifos do autor)

Ocorre que, as medidas indenizatórias e de ressarcimentos que, por medida de justiça, devem ser revertidas à reparação de danos a interesses coletivos, devem ser aplicadas ainda que na impossibilidade de alcançar diretamente os indivíduos prejudicados coletivamente ou de determinar a extensão dos danos que tenham suportado.

Assim, quando Arthur Badin fala em “destinação mais próxima possível”, no âmbito brasileiro, está se referindo justamente ao FDD, haja vista a aplicação desses recursos advindos das condenações em dinheiro em ações que tratem de direitos coletivos *lato sensu* destinadas à reparação de danos à coletividade respectiva, ocorra mediante o instrumento do fundo contábil e não diretamente aos indivíduos que sofreram prejuízos.

Dessa forma, quando a reparação direta, ou seja, a reparação dos danos ocorridos no caso concreto discutido em determinada ação judicial coletiva, não for possível, pela indivisibilidade do bem danificado, como é o caso de danos ao meio-ambiente ou a bens da humanidade, ou da própria indeterminabilidade daqueles lesados a serem ressarcidos, no caso de uma propaganda enganosa televisionada para inúmeras pessoas, ou, ainda, em se tratando de alguns casos de interesses individuais homogêneos ou de indenizações à coletividade, as condenações em dinheiro serão revertidas ao FFD.

Havendo danos a interesses individuais homogêneos, Arthur Badin traz, exemplificativamente, do direito americano, o cartel entre taxistas, no qual consumidores lesados não poderiam ser identificados e reclamar o valor de seus danos individuais (BADIN, 2008, p. 67). Há também o exemplo do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC<sup>8</sup> que determina que os ressarcimentos aos danos ou devolução de valores pagos em irregularidade

---

<sup>8</sup> Resolução n. 632, de 7 de março de 2014, da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL.

referentes à serviços de telecomunicações, quando não puderem ser realizados diretamente ao consumidor, deverão ser efetuados ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, nos termos da Lei nº 9008/1995.

Nesse sentido, a reparação dos danos afetos aos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos por vezes é possibilitada unicamente de forma indireta, no sentido de que as reparações monetárias, embora não atinjam sempre aqueles indivíduos lesados de forma imediata, podem ser convertidos ao FDD.

E, uma vez que esses recursos sejam revertidos ao fundo, o intuito é de que sejam “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”<sup>9</sup>, conforme dispositivo da Lei nº 9.008/1995.

De forma concisa, pode-se afirmar que, em última análise, o papel final do FDD é gerir os recursos de titularidade da coletividade, difusa ou *strico sensu*, ou de indivíduos tratados homogeneamente, desde que tais titulares estivessem impossibilitados de receber diretamente os valores de condenações ou doações monetárias, com o fim de aloca-los para recuperação dos danos e lesões aos interesses coletivos.

---

<sup>9</sup> Art. 1º, §3º, Lei nº 9.008/1995.

### 3 Utilização do FDD

#### 3.1 Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos – CFDD

Esclarecidos os objetivos do FDD, cumpre explorar como se dá de maneira prática a utilização deste fundo. Para isso, é necessário adentrar a função e papel do conselho a que se refere a Lei nº 9.008/1995, o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos – CFDD que faz parte da estrutura organizacional do MJ.

O CFDD é constituído por um representante da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, que o presidirá, um representante do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, um representante do Ministério da Cultura, um representante do Ministério da Saúde, vinculado à área de vigilância sanitária, um representante do Ministério da Fazenda, um representante do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, um representante do Ministério Público Federal, e três representantes de entidades civis<sup>10</sup>.

O CFDD está estruturado dentro da Secretaria Nacional do Consumidor – SENACON do MJ, e atualmente está organizado por meio do Regimento Interno aprovado através da Portaria MJ nº 1.488/2008. O ato estabeleceu alguns critérios para a condução do Conselho delimitando, por exemplo, que o período do mandato de cada representante poderá ser de apenas 2 (dois) anos, sendo passível de uma única recondução, à exceção do presidente do CFDD que necessariamente deverá ser um representante da SENACON, que poderá ser reconduzido “mais de uma vez”<sup>11</sup>.

##### 3.1.1 Composição do CFDD

Os representantes do CFDD, conforme regimentado<sup>12</sup>, quando de algum dos órgãos arrolados na Lei nº 9.008/1995, devem ser indicados pelos titulares de seus

<sup>10</sup> Art. 2º da Lei nº 9.008/2005.

<sup>11</sup> Art. 3º. O CFDD é composto pelos seguintes membros:

I - um representante da Secretaria de Direito Econômico - SDE do Ministério da Justiça, que o presidirá;

[...]

§ 1º Cada representante de que trata este artigo terá um suplente que o substituirá nos seus afastamentos e impedimentos legais.

<sup>12</sup> Art. 3º O CFDD é composto pelos seguintes membros:

[...]

§ 2º Os membros e respectivos suplentes, relacionados nos incisos I a VII deste artigo, serão indicados pelos titulares dos órgãos e entidades a que pertencam, e os do inciso VIII serão indicados

respectivos órgãos, ao passo que os representantes das entidades civis são indicados por suas entidades, quando devidamente inscritas no Conselho. Após indicação, com a designação do Ministro da Justiça, passa a fazer parte dos conselheiros.

Até a data de conclusão do presente trabalho, as entidades civis que ocupam vagas no CFDD são o Fórum Nacional de Entidades Civis de Defesa do Consumidor – FNECDC, o Instituto “O Direito Por Um Planeta Verde”, e o Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor – BRASILCON. Ressalta-se que os representantes dessas entidades, bem como os das demais instituições apontadas acima, a ocupar cargo no Conselho, estão citados no *site* do MJ, o que nos leva a crer que, com a melhor atualização possível<sup>13</sup>.

Especificamente quanto às vagas de entidades civis do CFDD, é importante ressaltar que desde a 64ª Reunião Ordinária – RO do Conselho, ocorrida em 29 de julho de 2004, tanto o Instituto “O Direito Por Um Planeta Verde”, quanto o Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor – BRASILCON, possuem representantes no conselho. Não é possível identificar os representantes em mandatos anteriores ao da 64ª RO por ser a ata desta reunião a mais antiga disponibilizada publicamente por meio do *site* do MJ, ao menos até o fechamento deste trabalho.

Na 64ª RO, contudo, a terceira entidade civil a ocupar lugar no colegiado do CFDD era o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC, que permaneceu na vaga até dezembro de 2012, conforme consta na Ata da 160ª Reunião Ordinária. Apenas na 161ª RO, ocorrida em 28.02.2013, o Fórum Nacional de Entidades Civis de Defesa do Consumidor – FNECDC passou a ocupar o lugar do IDEC na gestão do fundo.

Como se verifica, não há quaisquer meios de legitimação popular que democratizem a escolha desses representantes ao Conselho Federal de gestão do FDD, como por exemplo, a abertura de Consulta ou Audiência Pública para discussão com a sociedade.

Ocorre que, para Administração Pública, um Conselho é o que se chama de “instituto de participação popular”. Segundo Marcos Augusto Perez, por tais institutos

---

pelas entidades devidamente inscritas perante o CFDD, e designados pelo Ministro de Estado da Justiça.

<sup>13</sup> Cf. informações disponibilizadas em <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/conselho-federal> até 25.02.2018.

por institutos de participação popular na Administração pública “deve-se entender todo aquele que compreenda a integração direta ou indireta de cidadãos na execução da função administrativa” (PEREZ, 2004, p. 92). O autor continua:

Os institutos que são mais comuns no ordenamento brasileiro são os conselhos, comissões ou comitês participativos. Os conselhos são órgão colegiados, ora com função deliberativa, ora com função meramente consultiva, que reúnem representantes da Administração Pública e da sociedade, com ou sem paridade de representação, e que participam do processo decisório de uma determinada área de interesses da Administração. (PEREZ, 2004, p. 98)

Contudo, para ser de fato compreendido como instrumento de participação social, a representação não pode ser de uma única parcela da sociedade interessada:

Daí entendemos que se o instituto participativo, em um determinado caso, não representar uma verdadeira abertura da Administração à participação de todos os seguimentos sociais igualmente interessados na política pública, que ele se direcionaria a acompanhar, executar ou deliberar, não se tratará de um verdadeiro instituto de participação popular na Administração pública, pois inviabilizará, em boa medida, a busca de consentimento, adesão e consenso dos administrados, requisitos essenciais para sua caracterização.

[...] Sendo assim, não é apropriado adotar a expressão **institutos de participação popular na Administração** para identificar instrumentos que, mesmo permitindo aos particulares intervir no processo decisório ou no controle de certas políticas públicas, possibilitem tão-somente a presença ou a representação de uma parcela dos interesses sociais envolvidos nessa atividade administrativa. (PEREZ, 2004, p. 93, grifo do autor)

Como aduz Diogo de Figueiredo Moreira Neto sobre a participação popular:

A participação é manifestada como uma exigência inelutável sempre que são elevados os índices de informação e de educação da sociedade, despertando maior CONSCIÊNCIA SOCIAL. Por isso, as pessoas não se conformam apenas em fazer a tradicional escolha dos cidadãos que serão seus governantes mas, cada vez mais, demandam ser ouvidas nas decisões que envolvam diretamente seus interesses individuais e metaindividuais específicos. [...]

Está-se, de certo modo, diante de uma tendência de maior peso que as demais e diretamente influente sobre a LEGITIMIDADE das decisões políticas, representando uma retomada da ação e da responsabilidade da sociedade na condução desses processos, durante tanto tempo sacrificadas sob o influxo avassalador das ditaduras, das ideologias de esquerda e de direita, das burocracias e das tecnocracias que marcaram o século vinte. (MOREIRA NETO, 2000, p. 175)

Diante disso, pode-se verificar que os gestores do FDD não são representantes elegidos de forma pública, mas escolhidos discricionária e sigilosamente pelos pares de seus órgãos originários, o que, em certo grau deslegitima as decisões dos conselheiros na gestão do fundo.

Ora, considerando que os recursos alocados no FDD são de titularidade e interesse da coletividade, como podem seus gestores serem escolhidos de forma discricionária? Especificamente quanto às vagas do conselho que são ocupadas por representantes de entidades civis, como podem estar desde o ano de 2004 ocupadas pelas mesmas instituições?

Não há fundamento que sustente tais escolhas discricionárias dos gestores do Conselho do FDD em detrimento do exercício da titularidade da coletividade sobre os seus recursos que lá estão sendo administrados. Não obstante, a falta de rotatividade das instituições que ocupam os lugares das entidades civis no CFDD, é indício claro de que não há representação dos interesses de todos os possíveis interessados sobre os recursos do fundo.

A falta de meios que permitam o ingresso da participação da coletividade na gestão do fundo, de modo que possam ter alguma gerência sobre os recursos, de sua titularidade, que integram o FDD, é atentado aos objetivos dispostos em lei.

Os recursos do FDD não podem ser efetivamente revertidos em prol da coletividade se ela nem mesmo participa de sua gestão.

### **3.1.2 Funcionamento do CFDD e Reuniões Ordinárias**

Consta do art. 7º de seu Regimento Interno, que o CFDD se reunirá ordinariamente uma vez por mês e, extraordinariamente, mediante convocação do Presidente ou de um terço de seus membros em reuniões públicas que podem ser declaradas sigilosas à critério do Plenário quando a natureza do assunto assim o exigir. Ainda segundo o Regimento, as reuniões deverão ser realizadas com a presença de, no mínimo, seis Conselheiros e com participação eventual de especialistas e entidades civis e governamentais convidadas, que participarão com direito à voz.

Essa participação de convidados externos, embora possam se manifestar durante os encontros oficiais, não terão direito a voto ou qualquer outra manifestação decisória.

Ao analisar as atas oficiais dos encontros do CFDD, publicizadas através do *site* do MJ<sup>14</sup>, pode-se verificar que a periodicidade mensal das reuniões ordinárias não é observada pelo CFDD.

Nos meses de janeiro, fevereiro, março e abril de 2017, por exemplo, não consta informação sobre reunião ordinária do CFDD que tenha ocorrido no colegiado. A 203ª RO data de 8 de dezembro de 2016, enquanto a reunião seguinte, 204ª RO, data de 4 de maio de 2017.

Paralelamente, houveram duas ROs apenas no mês de maio de 2017, conforme consta da “Ata 204ª Reunião Ordinária de 04 de maio de 2017” e da “Ata 205ª Reunião Pública Ordinária em 25 de maio de 2017”. Embora o Regimento Interno estabeleça que ordinariamente deverá ocorrer uma reunião por mês, e demais reuniões devam ter natureza extraordinária, nenhuma das duas foi celebrada como Reunião Extraordinária ou teve justificada a sua ocorrência.

Quanto ao fator público dos encontros exigido no Regimento Interno, que pode ser justificado pelo montante administrado ser de titularidade da coletividade, ou por meio do princípio da publicidade, que será melhor desenvolvido mais a frente<sup>15</sup>, ou ainda, pela necessidade de participação pública na tomada de decisões da Administração Pública como já discutido neste trabalho, observa-se o seguinte.

Embora o Regimento Interno abarque a possibilidade de acesso externo para participação nas reuniões ordinárias, inclusive com direito à voz nos casos de convidados especiais, não consta em nenhuma ata oficial disponibilizada entre os anos de 2012 a 2017 participante que não seja integrante do Conselho ou da Secretaria-Executiva do CFDD, à exceção da Chefe de Gabinete da Secretaria Nacional do Consumidor – SENACON, na 201ª Reunião Ordinária, em outubro de 2016, e de ex-Presidente do CFDD, na 204ª Reunião Ordinária, em maio de 2017, ambas na qualidade de convidadas que, por representarem órgãos já normalmente

---

<sup>14</sup> Cf. atas disponibilizadas em [http://www.justica.gov.br/Acesso/decisoes-dos-conselhos/subpaginas\\_decisoes\\_dos\\_conselhos/conselho-federal-gestor-do-fundo-de-defesa-dos-direitos-difusos](http://www.justica.gov.br/Acesso/decisoes-dos-conselhos/subpaginas_decisoes_dos_conselhos/conselho-federal-gestor-do-fundo-de-defesa-dos-direitos-difusos) até 25.02.2018.

<sup>15</sup> “Outro princípio mencionado na Constituição é o da publicidade. Indica que os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem. É para observar esse princípio que os atos administrativos são publicados em órgãos de imprensa ou afixados em determinado local das repartições administrativas, ou, ainda, mais modernamente, divulgados por outros mecanismos integrantes da tecnologia da informação, como é o caso da Internet.” (CARVALHO FILHO, José dos Santos, 2015, p. 26)

ligados à gestão do FDD, não se adequam ao papel de ouvinte público pretendido pelo normativo.

Em que pese a pretensa natureza pública tentada pelo Regimento do CFDD, não há de forma expressa uma delimitação objetiva que justifique quando os encontros terão ou não natureza sigilosa. Não obstante, o que se infere das atas oficiais das reuniões ordinárias é que, além de ocorrerem de forma desorganizada em desconformidade com o regime normativo, não há participação externa nos encontros do Conselho durante as deliberações sobre o fundo que, como dito, deveriam ser públicas.

### **3.1.3 Competência do CFDD**

Conforme consta da Lei 9.008/1995, o Conselho Federal do FDD tem como competências:

Art. 3º Compete ao CFDD:

I - zelar pela aplicação dos recursos na consecução dos objetivos previstos nas Leis nºs 7.347, de 1985, 7.853, de 1989, 7.913, de 1989, 8.078, de 1990, e 8.884, de 1994, no âmbito do disposto no § 1º do art. 1º desta Lei;

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;

IV - promover, por meio 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 desta Lei;

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

VII - examinar e aprovar os projetos de modernização administrativa a que se refere o § 3º do art. 1º desta Lei.

Como se percebe, nos termos de seu art. 1º, § 3º, o papel determinado na Lei do CFDD é de observar o cumprimento do objetivo principal do fundo:

[...] 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.

Para isso, o Conselho lança editais de Chamamento Público de modo que projetos que visem a reparação de danos causados à coletividade sejam analisados e, se pertinentes, aprovados pelo CFDD. Uma vez aprovado, o projeto escolhido

receberá apoio monetário do FDD para sua realização. Mais a esse respeito será discutido a frente.

### 3.2 Arrecadação do FDD

Como citado, são várias as origens dos recursos do Fundo de Defesa de Direitos Difusos. A Lei n. 9.008/1995, que instituiu o FDD, indica por exemplo as condenações judiciais de cunho monetário, que não tenham caráter de indenização individual ou com fim estabelecido, no âmbito de (i) Ações Cíveis Públicas ou em virtude da (ii) aplicação da lei de apoio às pessoas portadoras de deficiência, Lei nº 7853/89, do (iii) Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078/90, da (iv) Lei de responsabilidade por danos no mercado de valores imobiliários<sup>16</sup>, e da (v) revogada Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, que constituiu o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, hoje estruturado pela Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, que possui a mesma determinação<sup>17</sup>.

A Lei 9.008/1995 permite ainda que eventuais rendimentos por (vi) outras receitas determinadamente destinadas ao fundo, como a citada disposição do Regulamento Geral de Direitos do Consumidor de Serviços de Telecomunicações – RGC, ou mesmo (vii) doações, sejam de pessoas físicas, jurídicas, nacionais ou estrangeiras, sejam revertidos para fazerem parte do FDD.

Em toda reunião ordinária do conselho gestor se disponibilizam atas oficiais<sup>18</sup> como forma de controle. Essas atas descrevem o montante recolhido ao Fundo por origem, bem como o valor final do período contabilizado. De modo a exemplificar, transcreve-se abaixo trecho da Ata da 204ª RO do CFDD, referente à primeira reunião do ano de 2017 do colegiado.

<sup>16</sup> Lei nº 7.913, de 7 de dezembro de 1989.

Art. 2º As importâncias decorrentes da condenação, na ação de que trata esta Lei, reverterão aos investidores lesados, na proporção de seu prejuízo.

[...]

§ 2º Decairá do direito à habilitação o investidor que não o exercer no prazo de dois anos, contado da data da publicação do edital a que alude o parágrafo anterior, devendo a quantia correspondente ser recolhida ao Fundo a que se refere o art. 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. (Redação dada pela Lei nº 9.008, de 1995)

<sup>17</sup> Art. 28. Constituem receitas próprias do Cade:

[...]

§ 3o O produto da arrecadação das multas aplicadas pelo Cade, inscritas ou não em dívida ativa, será destinado ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos de que trata o art. 13 da Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985, e a Lei no 9.008, de 21 de março de 1995.

<sup>18</sup> Cf. informações disponíveis no site [http://www.justica.gov.br/Acesso/decisoes-dos-conselhos/subpaginas\\_decisoes\\_dos\\_conselhos/conselho-federal-gestor-do-fundo-de-defesa-dos-direitos-difusos](http://www.justica.gov.br/Acesso/decisoes-dos-conselhos/subpaginas_decisoes_dos_conselhos/conselho-federal-gestor-do-fundo-de-defesa-dos-direitos-difusos) até 25.02.2018.

Item 3º - Quadros Demonstrativos de Valores. O Presidente passou a palavra ao Secretário-Executivo do Conselho que leu os valores recolhidos ao FDD no período de janeiro a abril de 2017: Código 001 - Condenações Judiciais – Meio Ambiente – R\$ 1.394.472,61; Código 002 - Condenações Judiciais – Consumidor – R\$ 1.000,00; Código 003 – Condenações Judiciais – Bens Direitos de Valor Artístico – Não houve; Código 004 - Condenações Judiciais – Qualquer Outro Interesse Difuso ou Coletivo – R\$ 1.108.023,97; Código 005 - Multas e Indenizações – Deficientes – R\$ 5.098,72; Código 006 - Multas – CDC – Consumidor (art. 57 da Lei 8.078/90) – R\$ 1.700.000,00; Código 007 – Indenizações – CDC – Consumidor (art. 100 da Lei 8.078/90) – R\$ 75.313,99; Código 008 – Mercado Imobiliário – Não houve; Código 009 – Infração a Ordem Econômica – R\$ 292.311.418,05; Multas Legislação Prevista Auto de Infração – R\$ 214.577,71; Outras Receitas – Sorteios de Instituições Filantrópicas – R\$ 17.393,25; Outras Receitas – Doações – R\$ 416.926,80; Código 18836-0 – Devolução de saldo de convênio de exercício anterior – R\$ 264.846,83. Obteve-se uma arrecadação total no valor de R\$ 297.950.592,57 (duzentos e noventa e sete milhões novecentos e cinquenta mil quinhentos e noventa e dois reais e cinquenta e sete centavos).

Conforme ilustrado, segundo a ata aprovada pelo Conselho Gestor do FDD, o montante arrecadado exclusivamente no período de janeiro a abril do ano de 2017 foi de R\$ 297.950.592,57 (duzentos e noventa e sete milhões novecentos e cinquenta mil quinhentos e noventa e dois reais e cinquenta e sete centavos). Esse valor faz parte dos recursos pecuniários que deveriam ser revertidos à reparação de danos à coletividade, o que se efetivaria por meio dos projetos apoiados monetariamente pelo CFDD.

Haja vista que o intuito deste trabalho é analisar a efetividade do FDD, ou seja, analisar se as premissas e objetivos legais instituídos estão sendo observados, é necessário analisar primeiramente a capacidade monetária do fundo para que então se realize um paralelo ao que de fato tem sido revertido à reparação de danos de interesse coletivo *lato sensu*.

Para isso, com base nos documentos públicos disponibilizados pelo próprio MJ, analisou-se todas as atas de Reuniões Ordinárias realizadas pelo CFDD<sup>19</sup>, entre os anos de 2012 e 2016, de modo que fosse possível contabilizar os recursos auferidos pelo fundo nesse período, como se demonstra a seguir (Quadro 1).

Quadro 1 – Arrecadação das Reuniões Ordinárias

Período analisado	Montante auferido pelo FDD	Fonte da informação
Janeiro a novembro de 2016	326.040.387,56	Ata da 203ª Reunião Ordinária

<sup>19</sup> Cf. documentação disponibilizada em [http://www.justica.gov.br/Acesso/decisoes-dos-conselhos/subpaginas\\_decisoes\\_dos\\_conselhos/conselho-federal-gestor-do-fundo-de-defesa-dos-direitos-difusos](http://www.justica.gov.br/Acesso/decisoes-dos-conselhos/subpaginas_decisoes_dos_conselhos/conselho-federal-gestor-do-fundo-de-defesa-dos-direitos-difusos).

Janeiro a novembro de 2015	553.738.004,48	Ata da 193ª Reunião ordinária
2014	193.246.227,59	Ata da 182ª Reunião Ordinária
2013	121.870.115,27	Ata da 170ª Reunião Ordinária
Janeiro a novembro de 2012	56.351.884,30	Ata da 160ª Reunião Ordinária
Total	1.251.246.619,20	

Fonte: elaboração do autor.

Para o levantamento das informações acima, como informado, foram analisadas as atas oficiais disponibilizadas no *site* do MJ. Contudo, como se passa a demonstrar, as informações não possuem a precisão que se espera de um conjunto de documentação e informações públicas, em especial no que se refere à monta pecuniária de titularidade da coletividade.

Nessa seara, cumpre esclarecer que a Administração Pública, gestora dos valores do FDD na forma do CFDD, deve publicizar todos os seus atos, haja vista o princípio da publicidade, norteador do Direito Administrativo, que consiste na observância da publicidade de todos os atos da Administração. Sobre o tema, José dos Santos Carvalho Filho descreve:

Outro princípio mencionado na Constituição é o da publicidade. Indica que os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem.

É para observar esse princípio que os atos administrativos são publicados em órgãos de imprensa ou afixados em determinado local das repartições administrativas, ou, ainda, mais modernamente, divulgados por outros mecanismos integrantes da tecnologia da informação, como é o caso da Internet. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 26)

O papel da publicidade, portanto, não é apenas o de transparência, mas de legitimar a conduta da Administração Pública. Essa legitimação ocorre por meio do papel fiscalizador que possui a sociedade, como explica Maria Sylvia Zanella Di Pietro ao falar da publicidade no processo licitatório:

[...] publicidade, que diz respeito não apenas à divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, como também aos atos da Administração praticados nas várias fases do procedimento, que podem e devem ser abertas aos interessados, para assegurar a todos a possibilidade de fiscalizar sua legalidade. A publicidade é tanto maior quanto maior for a

competição propiciada pela modalidade de licitação; ela é a mais ampla possível na concorrência, em que o interesse maior da Administração é o de atrair maior número de licitantes, e se reduz ao mínimo no convite, em que o valor do contrato dispensa maior divulgação (DI PIETRO, 2009, p. 359).

Ao afirmar que a publicidade é maior na concorrência, em que o interesse é atrair o maior número de licitantes e menor no convite onde o valor do contrato dispensa divulgação, podemos interpretar que, quão maior for o alcance do interesse público nos atos administrativos, mais rigidamente devem ser observadas as premissas do princípio da publicidade.

Portanto, partindo da premissa de que o maior interesse possível de uma sociedade é aquele coletivo, em especial os interesses difusos, devemos sempre rogar pela máxima publicização dos atos relacionados à coletividade em respeito ao princípio que não é apenas doutrinário, mas também constitucional, conforme art. 37 da Constituição Federal.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)  
[...]

Com base nesse princípio se busca analisar e esclarecer em quais pontos a gestão do FDD negligencia os parâmetros de publicidade.

### **3.2.1 Inconsistências nas informações das atas oficiais das reuniões ordinárias**

Referente aos anos de 2012, 2015 e 2016, não há, em qualquer ata, os valores integrais de todo o período anual, conforme anteriormente ilustrado por meio da Quadro 1. Em 2013 e 2014, a indicação do montante integral daqueles anos foram apresentadas na primeira reunião ordinária do ano seguinte.

Através desse levantamento foi possível também averiguar que as atas não seguem um padrão na demonstração do arrecadamento de recursos. Por exemplo, em 2017 a indicação do período de recolhimento de valores apresentados tanto na 204ª Reunião Ordinária, de 4 de maio, quanto na 205ª, de 25 de maio, citam o recolhimento contábil do “período de janeiro a abril de 2017”, contudo, na primeira ata

o valor de recolhimento apresentado é de R\$ 297.950.592,57 (duzentos e noventa e sete milhões, novecentos e cinquenta mil, quinhentos e noventa e dois reais, e cinquenta e sete centavos), enquanto na segunda, o montante é de R\$ 310.669.993,62 (trezentos e dez milhões, seiscentos e sessenta e nove mil, novecentos e noventa e três reais, e sessenta e dois centavos). Uma diferença de R\$ 12.719.401,05 (doze milhões, setecentos e dezenove mil, quatrocentos e um reais, e cinco centavos) que não foi demonstrada como errata ou com justificativa, sendo, tão somente, informações incompatíveis.

O mesmo aconteceu em 2016, conforme atas da 195<sup>o</sup> e da 196<sup>a</sup> ROs. A primeira, realizada em 31.03.2016, apresenta o valor total arrecadado pelo Fundo, no período de janeiro a março de 2016, em R\$ 47.654.093,58 (quarenta e sete milhões, seiscentos e cinquenta e quatro mil, e noventa e três reais, e cinquenta e oito centavos), enquanto na reunião seguinte, datando de 28.04.2016, foi indicado:

**Item 2º - Aprovação da Ata da 195ª Reunião Ordinária.** A Ata foi aprovada por unanimidade. **Item 3º - Quadros Demonstrativos de Valores.** O Presidente passou a palavra ao Secretário-Executivo do Conselho que leu os valores recolhidos ao FDD dos meses de janeiro a março de 2016. Código 001 - Condenações Judiciais – Meio Ambiente – R\$ 401.470,00; Código 002 - Condenações Judiciais – Consumidor – R\$ 34.454,72; Código 003 - Condenações Judiciais – Bens Direitos de Valor Artístico – Não Houve; Código 004 - Condenações Judiciais – Qualquer Outro Interesse Difuso ou Coletivo – R\$ 2.470.199,88; Código 005 - Multas e Indenizações – Deficientes –15.000,00; Código 006 - Multas – CDC – Consumidor (art. 57 da Lei 8.078/90) – R\$ 337,546,48; Código 007 – Indenizações – CDC – Consumidor (art. 100 da Lei 8.078/90) – R\$ 128.300,45; Código 008 – Mercado Imobiliário – Não Houve Código 009 – Infração a Ordem Econômica – R\$ 48.810,721,58; Multas Legislação Prevista – Auto de Infração – R\$ 1.297.300,41; Outras Receitas – Sorteios de Instituições Filantrópicas – R\$ 8.390,49; Outras Receitas – Doações – R\$ 72.317,44; Cód. 28850-0 – Devolução de saldo de convênios de exercícios anteriores – 900,00; Cód. 18836-0 – Devolução de saldo de convênio de exercício anterior – R\$ 256.678,43. Obtendo uma arrecadação total no valor de R\$ 53.833.279,88 (cinquenta e três milhões oitocentos e trinta e três mil duzentos e setenta e nove reais e oitenta e oito centavos).

(grifos no original)

Como se verifica, as informações observadas na 195ª RO estão em desconformidade com o apresentado durante a 196ª RO que acrescentou R\$ 6.179.186,30 (seis milhões, cento e setenta e nove mil, cento e oitenta e seis reais, e trinta centavos) no valor total arrecadado naquele recorte de tempo, sem explicitar a razão pela qual o montante não foi contabilizado anteriormente.

A mesma situação foi identificada em dois momentos no ano de 2012. O primeiro referente ao recorte de janeiro a março. Na 151ª RO o período mencionado é especificamente até 29 de março, com arrecadação de R\$ 18.342.290,06 (dezoito milhões, trezentos e quarenta e dois mil, duzentos e noventa reais, e seis centavos), enquanto na 152ª RO, o recorte de tempo vai até 31 de março, com arrecadação de R\$ 18.695.758,93 (dezoito milhões, seiscentos e noventa e cinco mil, setecentos e cinquenta e oito, e noventa e três centavos).

Tratou-se de uma disparidade de R\$ 353.468,87 (trezentos e cinquenta e três mil, quatrocentos e sessenta e oito reais, e oitenta e sete centavos) em um período com dois dias a mais de arrecadação, o que se presume factível, haja vista ser um valor de baixa monta que poderia facilmente ter advindo de uma única decisão judicial ocorrida nesse período, por exemplo.

Todavia, nas duas últimas reuniões daquele ano, 159ª e 160ª ROs, as atas apresentam arrecadação de R\$ 52.699.005,90 (cinquenta e dois milhões, seiscentos e noventa e nove mil, e cinco reais, e noventa centavos) e R\$ 56.351.884,30 (cinquenta e seis milhões, trezentos e cinquenta e um mil, oitocentos e oitenta e quatro reais, e trinta centavos) respectivamente, para o mesmo período de janeiro a novembro de 2012.

Trata-se, pois, de montante de R\$ 3.652.878,40 (três milhões, seiscentos e cinquenta e dois mil, oitocentos e setenta e oito reais, e quarenta centavos) controversos e injustificados aprovados por unanimidade, segundo a ata da 160ª Reunião Ordinária, muito embora haja clara disparidade em relação à ata da 159ª RO.

Esse tipo de inconsistência não é explicada nas atas das reuniões ordinárias do CFDD. São informações que deveriam ser tratadas como erratas ou reiteraões, contudo, por repetidas vezes, aparecem sem justificativa. Dessa forma, não é possível saber a razão pela qual os valores não foram observados desde a primeira reunião referente, o que, além de atentado à publicidade dos atos administrativos, causa insegurança sobre os demais valores apresentados.

### **3.2.2 Supressão de informações das atas oficiais das reuniões ordinárias**

Como já sinalizado acima, nos anos de 2016, 2015 e 2012 não foram apresentadas informações completas sobre os valores arrecadados. Não obstante, diversos são os períodos que não tiveram sua arrecadação demonstrada de forma alguma, conforme se passa a expor.

Via de regra, as atas das reuniões ordinárias apresentam um item específico que fez daquele encontro, apenas para apresentar os dados de arrecadação do período referente. Contudo, essa regra não foi observada em todos os momentos.

Na 175ª RO, de 05 de junho de 2014, por exemplo, se limitou a tratar sobre alguns projetos de interesse, sem apresentar a arrecadação do FDD naquele período ou o motivo pelo qual o item de não foi deliberado. Dessa forma, é possível saber o valor total de arrecadação entre janeiro e abril de 2014 conforme ata da 174ª RO<sup>20</sup>, bem como o montante arrecado no recorte de janeiro a junho<sup>21</sup> com base na ata da 176ª RO, mas não é possível fazer levantamento do que se arrecadou no período de janeiro a maio daquele ano. Essa informação é importante porque os valores arrecadados mensalmente apenas podem ser verificados contrastando-se as arrecadações entre as atas das ROs.

Assim, em maio de 2014, essa análise se torna impossível em razão da ata da 175ª RO (de junho de 2014) não descrever o arrecadamento do FDD. O único comparativo possível é entre as atas da 174ª e 176ª RO, respectivamente de maio e julho de 2014, de modo que não é possível individualizar a arrecadação do período compreendido entre junho e julho e o montante arrecadado especificamente no mês de maio.

A exceção dessa forma de mapeamento da arrecadação do FDD é no ano de 2013. Nesse período, especificamente nas Atas das 161ª, 162ª, 163ª e 164ª ROs os valores se referiam exclusivamente à arrecadação do mês anterior à realização daquela reunião. Por exemplo, a ata da 164ª Reunião Ordinária, ocorrida em 27 de junho de 2013, demonstra apenas o valor recolhido no mês de maio. Veja-se:

**Item 2º- Quadro demonstrativo de valores.** O Dr. Fabrício passou a palavra ao Secretário-Executivo do Conselho que leu os valores recolhidos

---

<sup>20</sup> R\$ 62.078.720,34 (sessenta e dois milhões setenta e oito mil setecentos e vinte reais e trinta e quatro centavos), segundo a Ata da 174ª Reunião Ordinária do CFDD.

<sup>21</sup> R\$ 77.727.525,85 (setenta e sete milhões setecentos e vinte sete mil quinhentos e vinte e cinco reais e oitenta e cinco centavos), segundo a Ata da 176ª Reunião Ordinária do CFDD.

ao FDD de 01 a 31 de **maio de 2013**. **Código** - 001 – Condenações Judiciais – Meio Ambiente – R\$ - 946.334,88 (novecentos quarenta e seus mil trezentos e trinta e quatro reais e oitenta e oito centavos), código 002 - Condenações Judiciais – Consumidor – R\$ 8.300,00 (oito mil e trezentos reais); código 003 – Condenações Judiciais – Bens e Direitos de Valor Artístico: - não houve recolhimento. 004 – Qualquer outro interesse Difuso e Coletivo – R\$ 7.488.821,53 (sete milhões quatrocentos e oitenta e oito mil oitocentos e vinte e um reais e cinqüenta e três centavos); código 005 - Pessoas Portadoras de Deficiência (Lei 7.853/89) – R\$ 9.404,92 (nove mil quatrocentos e quatro reais e noventa e dois centavos) recolhimento. Código 006 – Multas – Código de Defesa do Consumidor – CDC – R\$ 589.320,05 (quinhentos e oitenta e nove mil trezentos e vinte e cinco centavos); código 007 - Indenizações – Código de Defesa do Consumidor – CDC - Consumidor – R\$ - Não houve recolhimento. Código 008 - Condenações Judiciais – Mercado Imobiliário – R\$ 6.600,00 (seis milhões e seiscentos mil reais) código 009 – Condenações Judiciais – Infração à Ordem Econômica – R\$ 41.750.291,68 (quarenta e um milhões setecentos e cinqüenta mil duzentos e noventa e um reais e sessenta e oito centavos); Outras Receitas – Sorteios de Instituições Filantrópicas – R\$ 57.577,60 (cinquenta e sete mil quinhentos e setenta e sete reais e sessenta centavos). Outras Receitas – Doações – R\$ 25.250,00 (vinte e cinco mil duzentos e cinqüenta reais); Depósitos Judiciais – não houve recolhimento; Devolução de Saldo de Convênios no Próprio Exercício – não houve devolução de saldo de Convênios de Exercícios Anteriores – R\$ 932.853,84 (novecentos e trinta e dois mil oitocentos e cinqüenta e três reais e oitenta e quatro centavos); Restituição de Receita Depositada Indevidamente na conta do CFDD – não houve restituição. Obtendo uma arrecadação total no valor de R\$ 58.472.489,57 (cinquenta e oito milhões quatrocentos e setenta e dois mil quatrocentos e oitenta e nove reais e cinqüenta e sete centavos).

(grifos no original)

Contudo, é necessário fazer duas ressalvas sobre esse período. A primeira é, novamente, a supressão de informação sobre o arrecadamento, agora referente ao mês de fevereiro de 2013. Houve RO em fevereiro, discriminando a arrecadação de janeiro, e outra em abril, discriminando a arrecadação de março, mas não houve informações à respeito da arrecadação de fevereiro de 2013.

Outra particularidade da publicidade dos valores arrecadados no ano de 2013 é que, conforme mencionado, os primeiros meses daquele ano apresentaram apenas o montante obtido no mês imediatamente anterior ao da realização daquela reunião do CFDD.

Contudo, a partir da reunião datada de 25 de julho de 2013, retorna-se à prática de discriminação total do início do ano até o mês anterior. Contudo, restou grande disparidade na arrecadação do FDD nos primeiros meses de 2013 e nos seguintes daquele ano, como se pretende demonstrar através do quadro a seguir construída com base nas respectivas atas de cada reunião.

Quadro 2 – Arrecadação de 2013

Reunião Ordinária	Período de arrecadação apresentado	Montante
161 <sup>a</sup> , de 28 de fevereiro	Janeiro de 2013	R\$ 27.025.184,66
162 <sup>a</sup> , de 25 de abril	Março de 2013	R\$ 37.224.017,22
163 <sup>a</sup> , de 23 de maio	Abril de 2013	R\$ 52.019.157,72
164 <sup>a</sup> , de 27 de junho	Maio de 2013	R\$ 58.472.489,57
165 <sup>a</sup> , de 25 de julho	Janeiro a junho de 2013	R\$ 62.067.334,73
166 <sup>a</sup> , de 29 de agosto	Janeiro a julho de 2013	R\$ 86.530.246,72
167 <sup>a</sup> , de 30 de outubro	Janeiro a setembro de 2013	R\$ 93.801.914,61
168 <sup>a</sup> , de 29 de novembro	Janeiro a outubro de 2013	R\$ 109.655.729,42
169 <sup>a</sup> , de 12 de dezembro	Janeiro a novembro de 2013	R\$ 117.778.630,50

Fonte: elaboração do autor.

Os valores parecem incoerentes. Se somado o montante referente à arrecadação nos períodos de janeiro, março, abril e maio, a quantia, de R\$ 174.740.849,17 (cento de setenta e quatro milhões, setecentos e quarenta mil, oitocentos e quarenta e nove reais e dezessete centavos), em muito ultrapassa o valor que supostamente seria referente a todo o período de janeiro a junho, que é de R\$ 62.067.334,73 (sessenta e dois milhões, sessenta e sete mil, trezentos e trinta e quatro reais, e setenta e três centavos), conforme ata da 165<sup>a</sup> RO.

Possivelmente se trate de erro formal nas Atas desse período, todas ratificadas e aceitas pelo Conselho, contudo novamente sem qualquer publicidade que apresente os corretos valores ou origem dos erros nas atas seguintes.

### 3.2.3 Tabelas de arrecadação do FDD

Visando publicizar melhor a arrecadação do FDD, entre o fim do ano de 2017 e o início do ano de 2018 foram disponibilizadas também no *site* eletrônico do MJ duas planilhas, além de tabelas anuais, demonstrando a arrecadação geral do fundo<sup>22</sup>.

A primeira planilha disponibilizada no *site* do MJ, chamada “Arrecadação Anual” demonstra a arrecadação integral do FDD em todos os anos desde 1999. No Quadro 3, buscou-se isolar os valores apresentados na planilha do MJ, limitando-se ao período analisado no presente trabalho, de 2012 a 2016:

<sup>22</sup> Cf. Documentação disponibilizada em <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/arrecadacao> até 24.02.2017.

Quadro 3 – Planilha Arrecadação Anual

Arrecadação Anual	
2016	776.042.663
2015	563.326.342
2014	192.354.824
2013	120.288.753
2012	57.012.620

Fonte: elaboração do autor.

Ocorre que as informações da planilha Arrecadação Anual, que se presumem tratar de montante em reais, vez que comparadas com as informações levantadas por meio das atas das ROs não são compatíveis quando comparadas entre si:

Quadro 4 – Comparativo das Ata e Arrecadação Anual

Período analisado	Montante auferido pelo FDD nas últimas atas a referenciam o ano	“Arrecadação Anual”
2016	326.040.387,56	776.042.663
2015	553.738.004,48	563.326.342
2014	193.246.227,59	192.354.824
2013	121.870.115,27	120.288.753
2012	56.351.884,30	57.012.620
Total	1.251.246.619,20	1.709.025.202

Fonte: elaboração do autor.

Como se nota, nenhum dos valores é compatível. Em especial o ano de 2016 que, segundo a ata da 203ª RO, entre janeiro e novembro daquele ano, teria arrecadado menos da metade do valor total apontado nas informações do *site*. Muito embora o valor das atas não abarque o tanto arrecadado em dezembro de 2017, a disparidade no montante impressiona para diferença de apenas um mês de arrecadação.

Já a segunda planilha disponibilizada pelo CFDD no *site* do MJ, chamada “Valores arrecadados - Receitas do FDD - Lei 9.008/95”, apresenta todos os valores arrecadados mensalmente nos últimos 6 (seis) anos. Enquanto que as tabelas anuais demonstram a origem das receitas de cada ano e o total arrecadado, também na mesma página, sob o nome “Tabela de Valores Recolhidos ao FDD”:

Quadro 5 – Comparativo com a Tabela de Valores Recolhidos ao FDD

Ano	Atas de RO	“Arrecadação Anual”	“Tabela de Valores Recolhidos ao FDD”
2016	326.040.387,56	776.042.663	775.996.286,55
2015	553.738.004,48	563.326.342	564.272.628,92
2014	193.246.227,59	192.354.824	193.246.227,59

2013	121.870.115,27	120.288.753	121.870.115,27
2012	56.351.884,30	57.012.620	58.128.704,71
Total	1.251.246.619,20	1.709.025.202	1.713.513.963,04

Fonte: elaboração do autor.

Mais uma vez os valores parecem inconsistentes. Cumpre ressaltar que todos esses valores são reproduções das informações apresentadas oficialmente no próprio *site* do MJ.

Em que pese se tratar do *site* oficial da entidade administrativa pública que, como já explorado, tem por prerrogativa verificar critérios de publicidade e transparência em todos os seus atos, não poderia apresentar informações inconsistentes sem justificativa, considerando em especial, tratar-se de valores de titularidade da coletividade e não do Poder Público.

### 3.2.4 Arrecadação do FDD segundo o Portal da Transparência

Verificados o montante de arrecadação apresentado pelo CFDD oficialmente, foi realizada comparação das receitas com os valores disponibilizados no Portal da Transparência.

O Portal da Transparência<sup>23</sup> é uma iniciativa da Controladoria-Geral da União – CGU que, lançada em novembro de 2004, permite ao cidadão fiscalizar os recursos públicos e a gestão do Governo Federal. Por meio do *site*, é possível pesquisar a arrecadação, por exemplo, de recursos e receitas dos mais diversos órgãos ligados ao Governo. Dessa forma, foi possível comparar as informações de arrecadação do FDD apresentadas pelo seu conselho, confrontando-as com as informações disponibilizadas no Portal da Transparência. Confere-se:

Quadro 6 – Comparativo com informações do Portal da Transparência

Ano	Atas de RO	“Arrecadação Anual”	“Tabela de Valores Recolhidos ao FDD”	Receita informada no Portal da Transparência
2016	326.040.387,56	776.042.663	775.996.286,55	786.794.637,76
2015	553.738.004,48	563.326.342	564.272.628,92	568.613.377,64
2014	193.246.227,59	192.354.824	193.246.227,59	206.523.968,71
2013	121.870.115,27	120.288.753	121.870.115,27	131.936.950,70

<sup>23</sup> Disponível no *site* eletrônico <http://www.portaltransparencia.gov.br/> até 24.02.2018.

2012	56.351.884,30	57.012.620	58.128.704,71	66.465.950,13
Total	1.251.246.619,20	1.709.025.202	1.713.513.963,04	1.760.334.884,94

Fonte: elaboração do autor.

Como se verifica, todos os períodos analisados são incompatíveis.

Especialmente os anos de 2012, 2015 e 2016 têm como valor auferido nas atas apenas o período entre janeiro e novembro, como já explicado anteriormente (Quadro 1), de modo que a diferença dos montantes pode ser referente ao mês de dezembro. Todavia, os demais anos representam a integralidade do arrecadado naquele período, e ainda assim, os valores não são igualitários.

Resta demonstrado que as incoerências dos valores apresentados pelo CFDD são várias e recorrentes, em claro atentado ao princípio da publicidade, sinalizando de pronto possível falha na gestão do fundo estudado.

Não há, como é imprescindível à Administração Pública, real publicidade, que permita fiscalização da coletividade quanto aos recursos administrados por meio do FDD, em que pese a sua legítima titularidade sobre tais recursos, como já indicado no início do desenvolvimento deste trabalho. O CFDD não apenas se exime de apresentar informações sobre recursos que não são seus, mas quando as apresenta, o faz de forma incoerente.

### **3.3 Chamamento Público**

#### **3.3.1 Projetos**

Esclarecidas as origens da arrecadação do FDD, bem como os montantes arrecadados entre os anos de 2012 a 2016, interessa saber como os valores nele depositados são investidos, de modo que se passa a explorar a aplicação prática da “reparação” de direitos difusos por meio da aplicação de tais recursos.

Como citado anteriormente, a forma que o Poder Executivo, através do CFDD, encontrou para efetivar os objetivos legais do FDD foi de forma a “examinar e aprovar projetos de reconstituição de bens lesados, inclusive os de caráter científico e de

pesquisa”<sup>24</sup>. Assim, o conselho, em concordância com o artigo 4º da Lei 9.008/1995, emitiu algumas resoluções para normatizar o “apoio financeiro” prestado pelo FDD.

Inicialmente, cumpre esclarecer que a Resolução CFDD nº 07/1999 apresenta critérios sobre a forma de aplicação dos recursos do FDD:

Art. 1º - Os recursos financeiros arrecadados pelo Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD) serão aplicados na recuperação de bens lesados.

Parágrafo Único. Na impossibilidade da aplicação prevista no caput deste artigo os recursos serão destinados:

a) à promoção de eventos educativos ou científicos e à edição de material informativo que diga respeito à natureza das infrações ou danos causados às áreas do meio ambiente, do consumidor, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, da defesa da concorrência e de outros interesses difusos e coletivos; e

b) não sendo viáveis as duas alternativas anteriores, na modernização administrativa dos órgãos públicos vinculados às áreas.

O primeiro artigo da citada resolução trata de uma verticalização mais aprofundada do dispositivo da Lei do FDD<sup>25</sup>, que indica as formas de reparação que o Fundo pode financiar, a saber: a (i) recuperação de bens lesados, a (ii) promoção de eventos científicos ou educativos, bem como a edição de material informativo, e a (iii) modernização administrativa de órgãos vinculados à coletividade.

A novidade trazida por esta resolução foi a de elencar um criterioso regime de preferência na destinação dos recursos do Fundo. O *caput* indica que os recursos do FDD deverão ser aplicados na recuperação dos bens lesados. Deve-se, então, entender como aplicação do montante pecuniário na recuperação dos bens lesados. Conforme explica Hugo Nigro Mazzilli:

Em suma, ainda que com criatividade e flexibilidade, o fundo de reparação de interesses difusos lesados há de ser usado sempre em finalidade compatível com sua origem. Por isso, é indispensável que as receitas do fundo sejam identificadas em conformidade com sua proveniência (a natureza da infração ou a natureza do dano causado), para permitir sua correspondente aplicação, de maneira preferencial na recuperação específica do bem lesado, se isso for possível. (MAZZILLI, 2013, p. 590)

Contudo, não é isso que ocorre. O repasse dos recursos para os projetos selecionados para financiamento pelo FDD não aparenta ter qualquer ligação com a origem dos recursos, haja vista não haver qualquer divisão apontamento, publicamente aparente, que demonstre que o valor retirado para financiar cada projeto

<sup>24</sup> Artigo 3º, III, da Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995.

<sup>25</sup> §3º, art. 1º, da Lei nº 9.008/1995.

foi retirado de percentual arrecadado sob ação condenatória de mesma natureza, como se demonstrará mais à frente.

Em seguida, o parágrafo único do art. 1º da Resolução CFDD nº 07/1999, dispõe que apenas na “impossibilidade” da citada recuperação dos bens deve-se buscar aplicar os recursos do Fundo na promoção de eventos científicos e educativos que visem interesses coletivos.

Por fim, dispõe que apenas na inviabilidade da aplicação financeira em quaisquer das hipóteses acima elencadas, poder-se-á aplicar aqueles recursos na “modernização administrativa de órgãos públicos vinculados às áreas”.

### **3.3.2 Convênios para realização dos projetos**

Em seguida, o segundo artigo da Resolução determina a forma como se realizará a aplicação dos recursos do Fundo:

Art. 2º - A aplicação dos recursos financeiros do FDD depende de prévia aprovação do plenário do CFDD, ao qual serão apresentados os pleitos e os relatórios da execução dos projetos, atividades ou eventos, de conformidade com as Instruções Normativas da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, que disciplinam a celebração de convênios de natureza financeira.

§ 1º O CFDD, quando deliberar executar projeto de recuperação de bens lesados, a promoção de evento ou a edição de material informativo, publicará edital convocando os interessados na apresentação de projetos específicos de que trata esta Resolução, promovendo, ainda, ampla divulgação, inclusive por meio eletrônico.

§ 2º Os projetos relativos à aplicação dos recursos financeiros arrecadados pelo FDD serão encaminhados ao Presidente do CFDD, acompanhados dos seguintes elementos:

- 1 - título do projeto;
- 2 - descrição do bem lesado que se pretende recuperar, sua localização e forma de reconstituição dos danos;
- 3 - descrição dos eventos educativos ou científicos, do material informativo que se pretende editar, ou da modernização administrativa pretendida;
- 4 - orçamento detalhado;
- 5 - justificativa do projeto;
- 6 - indicação da origem dos recursos pleiteados;
- 7 - efeitos positivos esperados voltados especificamente para a consecução dos objetivos;
- 8 - cronograma físico - financeiro de execução do projeto, inclusive previsão do início e do término dos trabalhos e das etapas da sua execução;
- 9 - órgãos, entidades e empresas, nacionais e internacionais, envolvidas na realização do projeto;
- 10 - comprovação da capacidade técnica para a execução do projeto;

11- documentação exigida para celebração de convênios, constantes das Instruções Normativas da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, especialmente a de nº 1, de 15.01.97;

12 - indicação formal do responsável pela execução do projeto .

§ 3º A entidade civil interessada deverá encaminhar ao CFDD os seguintes documentos:

I - ata de fundação, ata de eleição e posse da atual diretoria, estatuto original e alterações posteriores;

II - composição da diretoria, com indicação das atividades profissionais;

III - balanços dos últimos três anos (exceto quando a entidade não tiver este tempo de funcionamento), inclusive com indicação das origens dos recursos;

IV - atas das reuniões de diretoria e assembleias, ordinárias ou extraordinárias, nos últimos dois anos;

V - relatório das atividades dos últimos três anos (exceto quando a entidade não tiver este tempo de funcionamento).

§ 4º Os processos a que se refere o art. 2º, após instruídos pela Secretaria Executiva do CFDD ou por Assessoria Técnica, serão distribuídos seqüencialmente aos Conselheiros, seguindo a ordem constante do art. 2º da Lei nº 9.008, de 21.03.95.

Conforme se verifica no *caput* do artigo citado, a aplicação financeira dos recursos do FDD deverá se basear nas Instruções Normativas da Secretaria do Tesouro Nacional – STN do Ministério da Fazenda, em especial na Instrução Normativa STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997, que disciplinou a celebração de convênios financeiros para fins de execução descentralizada de Programa de Trabalho de responsabilidade de órgão ou entidade da Administração Pública Federal, conforme apontado no art. 2º, §2º, 11, da Resolução CFDD nº 07/1999.

Ocorre que tal Instrução Normativa perdeu efeito, embora *a priori* não tenha sido expressamente revogada, com o advento da (i) Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, ratificada por meio da (ii) Portaria Interministerial nº 274, de 2013<sup>26</sup>, e posteriormente com a publicação da (iii) Portaria Interministerial nº 507, de 29 de novembro de 2011. Apenas com a (iv) Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, revogou-se expressamente a Portaria Interministerial 507/2011 e a Instrução Normativa nº 1/1997.

Diante disso, é possível afirmar que a regulamentação que atualmente se aplica para celebração de convênios visando utilizar os recursos do FDD é a Portaria Interministerial nº 424/2016.

---

<sup>26</sup> Art. 93. A Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, não se aplica aos convênios celebrados a partir de 30 de maio de 2008.

Art. 1º Esta Portaria regula os instrumentos de repasse celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

Contudo, embora a Resolução CFDD nº 07/1999 expressamente cite as Instruções Normativas da Secretaria Nacional do Tesouro, posteriormente substituídas pelas várias Portarias Interministeriais, como os dispositivos a serem seguidos para realização de convênio quando da aplicação dos recursos do FDD, esses normativos não são necessariamente os mais adequados.

Desde a Portaria Interministerial nº 127/2008, a regulamentação de convênios e projetos ou repasses entre a Administração Pública e demais entes tem como base recursos financeiros de titularidade da própria Administração. Tal portaria se refere diretamente a “recursos da União”, enquanto as Portarias Interministeriais nºs 507/2011 e 424/2016 regulamentam “a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União”.

A Lei Orçamentária Anual de 2018<sup>27</sup>, define o Orçamento Fiscal como aquele “referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público”, e o Orçamento da Seguridade Social como aquele “abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da Administração Pública Federal direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público”.

Em que pese o Orçamento Fiscal se referir também aos fundos de titularidade da União, é necessário rememorar que os recursos do FDD não podem ser entendidos como montante pecuniário titularizado pelo Poder ou Administração Pública, mas de titularidade da própria coletividade, como restou demonstrado no desenvolvimento do capítulo 2.3 deste trabalho.

Ainda, no que concerne a definição de Orçamento da Seguridade Social, a Constituição Federal estabelece:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

---

<sup>27</sup> Art. 1º da Lei nº 13.587, de 2 de janeiro de 2018.

Nesse sentido, vê-se que os recursos do FDD não se confundem com o conjunto de ações a que se objetiva a seguridade social, destinada, exclusivamente, a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência ou à assistência social, nenhum dos quais, expressamente, faz parte do rol de direitos ligados fundo.

Assim, as Portarias Interministeriais não deveriam regulamentar a aplicação dos recursos do FDD, pois, como explanado, as fontes normativas utilizadas não são compatíveis nem de direito, nem de fato, com a matéria que atualmente regulamentam.

Não obstante, não há publicidade dos resultados de aplicação do dinheiro. Em nenhum momento a prestação de contas e análise de efetividade, de apresentação obrigatória nos termos do “Manual Básico para apresentação de projetos”, da Resolução CFDD nº 19/2007, é publicizado para fins de controle da coletividade, a fim de possibilitar a fiscalização da efetividade dos projetos habilitados.

### **3.3.3 Manual de Procedimentos para realização dos projetos**

A Resolução CFDD nº 7/1999 ainda determina que o Conselho irá elaborar “manual de procedimentos e diretrizes técnicas para apresentação e análise dos projetos referidos no art. 2º desta Resolução”<sup>28</sup>. Em cumprimento a esse dispositivo editou-se a Resolução CFDD nº 19, de 28 de fevereiro de 2007, que aprovou o Manual de Procedimentos e Diretrizes Técnicas para Apresentação e Análise de Projetos – edição 2007.

O Manual serve de orientação para aqueles que são, ou que pretendem ser, executores dos projetos apoiados pelo FDD. O Manual ainda ratifica a ordem da Resolução CFDD nº 7/1999 de priorizar a (i) recuperação de bens lesados, seguido pela (ii) promoção de eventos científicos ou educativos, e, por fim, a (iii) modernização administrativa de órgãos vinculados à coletividade.

Importa apontar que o Manual limita o valor para apoio de projetos no montante máximo de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), independente do requerente seja

---

<sup>28</sup> Artigo 4º da Resolução CFDD nº 7, de 25 de junho de 1999.

órgão da administração pública ou entidade civil. Essa limitação para requisição do fundo aparenta ser arbitrária e não é explanada no Manual, se demonstrando injustificadamente discricionária.

Assim, a instituição que porventura tenha desenvolvido um ótimo projeto para recuperação de danos à direitos coletivos que supere o montante de trezentos mil reais para efetivado, terá que arcar de outra forma com a quantia que faltar. Contudo, considerando tais instituições geralmente são órgãos integrantes da administração pública ou entidades civis sem fins lucrativos, não possuem fontes de renda externa que possam ser aplicadas dessa forma, de modo que ficam impedidas de dar continuidade a esses projetos.

Esse critério objetivo e injustificado pode, portanto, acabar desestimulando e impedindo a concretude de diversos projetos de recuperação à prejuízos suportados pela coletividade.

Ainda, o Manual descreve que os projetos serão desenvolvidos por meio de convênios ou termos de parceria que obedecerão normas da administração pública federal, bem como Instruções Normativas da Secretaria do Tesouro Nacional. Necessário ressaltar que o Manual é do ano de 2007, ou seja, prévio à revogação das Instruções Normativas utilizadas para nortear a celebração dos convênios aqui descritos, como já explanado no tópico anterior.

O Manual delimita que “é obrigatória a apresentação de contrapartida” e, quando a instituição proponente do projeto for ente da Administração Pública, deverá seguir os percentuais de contrapartida da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO vigente. Se for entidade civil, deverá seguir os valores dispostos na Resolução CFDD nº 09, de 31 de agosto de 2001:

Art. 1º - Fixar, como contrapartida da União e das entidades civis sem fins lucrativos, para projetos a serem apoiados com recursos do Fundo de Direitos Difusos (FDD), nos seguintes mínimos:

I – até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), 4% (quatro por cento);

e

II – acima de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), até R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), 8% (oito por cento);

§ 1º A contrapartida poderá ocorrer com recursos financeiros ou bens e serviços economicamente mensuráveis.

§ 2º Para os projetos de interesse dos Estados, Distrito Federal e Municípios, observar-se-á a legislação vigente.

Mais uma vez, a regulamentação do FDD determina regras com base em preceitos externos utilizados analogamente para utilização do fundo. A prerrogativa da prestação de contrapartida é amplamente utilizada em convênios e parcerias financeiras entre governo e entidades civis, havendo previsão inclusive em alguns dos dispositivos legais aqui já citados, como a Portaria Interministerial nº 424/2016.

Assim, a contrapartida realizada no âmbito do FDD, quando financeira, é retirada dos valores de titularidade da coletividade depositados no fundo. Isso se confirma quando, na apresentação dos projetos habilitados<sup>29</sup>, o “Valor do Projeto” representa a soma dos valores solicitados ao fundo para sua realização mais os valores de contrapartida.

Contudo, é necessário questionar se essa lógica, aplicada para convênios comuns e contratos de repasse de recursos da Administração Pública servem como parâmetro para aplicação quando o conveniente é órgão gestor de recursos da coletividade pois, como se nota, muito do que está expresso no Manual Básico para Apresentação de Projetos toma como base conceitos estabelecidos para recursos públicos, e não de recursos da coletividade.

Todo o arcabouço regulamentador do FDD, quando analisado em uma perspectiva geral, apresenta alguma inadequabilidade na medida em que aparenta partir de pressupostos que não levam em consideração a origem e titularidade dos recursos que constituem o fundo e tenta empregar conceitos utilizados no Direito Público sem a necessária perspectiva do Direito Coletivo.

---

<sup>29</sup> Cf. disponível no site eletrônico <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/projetos-conveniados> até 24.02.2018.

## **4 Projetos selecionados entre os anos de 2012 e 2016**

Ao todo, com base nos relatórios também retirados do *site* do MJ<sup>30</sup>, pode-se afirmar que, entre os anos de 2012 e 2016, foram aprovados 70 (setenta) projetos financiados com recursos do FDD.

Tais relatórios se limitam a apresentar como informação, o número do processo administrativo de habilitação da proposta, o interessado, ora requerente, o objeto discutido, o valor solicitado ao FDD, o valor de contrapartida e o valor do projeto. Dessa forma, mais uma vez o princípio da transparência não é observado pelo CFDD.

Não é possível analisar, pela forma simplificada disposta nos relatórios, a extensão e objetivos fáticos de cada projeto, além de ser impossível atestar, com base nessas informações, se a quantia retirada está ligada a condenações de mesma natureza, conforme dispõe a regulamentação e doutrina que trata do FDD.

### **4.1 Projetos habilitados em 2012**

No ano de 2012, foram apoiados 16 (dezesesseis) projetos pelos recursos do FDD, dos quais, 9 (nove) foram celebrados por meio de Convênios, 4 (sete) foram realizados via Termos de Cooperação e 3 (três) via Termos de Parceria.

Ao todo, se somados os valores gastos com cada projeto, chega-se à monta de R\$ 25.786.448,39 (vinte e cinco milhões, setecentos e oitenta e seis mil, quatrocentos e quarenta e quatro reais, e trinta e nove centavos).

Assim, em 2012, considerando os valores de arrecadação apresentados pelo Portal da Transparência, de R\$ 66.465.950,13 (sessenta e seis milhões, quatrocentos e sessenta e cinco mil, novecentos e cinquenta reais, e treze centavos), foram R\$ 40.679.501,74 (quarenta milhões, seiscentos e setenta e nove mil, quinhentos e um reais, e setenta e quatro centavos) arrecadados ao FDD e não aplicados em nenhum projeto naquele ano.

### **4.2 Projetos habilitados em 2013**

Em 2013, foram 11 (onze) convênios celebrados e mais 2 (dois) Termos de Cooperação assinados, em um total de 13 (treze) projetos apoiados pelos recursos do FDD.

---

<sup>30</sup> Cf. disponível no *site* <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/projetos-conveniados> até 25.02.2018.

Com base no relatório apresentado pelo CFDD para aquele ano, o valor total aplicado em projetos para recuperação de danos coletivos foi de R\$ 3.762.496,25 (três milhões, setecentos e sessenta e dois mil, quatrocentos e noventa e seis reais, e vinte e cinco centavos).

Esse valor não chega ao percentual de 3% (três por cento) do total arrecadado naquele ano que, segundo o Portal da Transparência, alcançou os R\$ 131.936.950,70 (cento e trinta e um milhões, novecentos e trinta e seis mil, novecentos e cinquenta reais, e setenta centavos) de arrecadação em 2013.

### **4.3 Projetos habilitados em 2014**

No ano de 2014, foram 20 (vinte) convênios celebrados e 2 (dois) Termos de Execução Descentralizada de Crédito com faculdades federais, resultando em 22 (vinte e dois) projetos apoiados pelo FDD, segundo consta do relatório do Ministério da Justiça.

Os projetos habilitados no ano de 2014 receberam do FDD a monta total de R\$ 7.048.346,88 (sete milhões, quarenta e oito mil, trezentos e quarenta e seis reais, e oitenta e oito centavos).

Com base na receita arrecadada pelo FDD naquele ano, de R\$ 206.523.968,71 (duzentos e seis milhões, quinhentos e vinte e três mil, novecentos e sessenta e oito reais, e setenta e um centavos), confere-se que quase duzentos milhões de reais não foram aplicados em nenhum projeto de reparação de danos a interesses difusos.

### **4.4 Projetos habilitados em 2015**

Em 2015, foram 11 (onze) projetos habilitados para receber apoio dos recursos financeiros do FDD, dos quais apenas um foi por meio de Termo de Execução Descentralizada de Crédito com a Universidade Federal de Alfenas/MG, e os demais via convênios. Nesse ano, o valor total gasto com os projetos habilitados foi de R\$ 3.663.416,82 (três milhões, seiscentos e sessenta e três mil, quatrocentos e dezesseis reais, e oitenta e dois centavos).

Isso significa dizer que R\$ 564.949.960,82 (quinhentos e sessenta e quatro milhões, novecentos e quarenta e nove mil, novecentos e sessenta reais, e oitenta e dois centavos) não foram aplicados na recuperação de danos aos interesses coletivos, se considerarmos o montante de arrecadação disposto pelo Portal da Transparência que anuncia R\$ 568.613.377,64 (quinhentos e sessenta e oito milhões, seiscentos e

treze mil, trezentos e setenta e sete reais e sessenta e quatro centavos) como receita do FDD em 2015.

#### **4.5 Projetos habilitados em 2016**

Por fim, em 2016, o relatório do CFDD apresenta a celebração de apenas 3 (três) convênios e 5 (cinco) Termos de Execução Descentralizada. Foram 8 (oito) projetos desenvolvidos com suporte dos recursos do FDD naquele ano.

Assim, somados os valores do FDD aportados em cada projeto, o total utilizado em 2016 alcançou o montante de R\$ 1.967.088,76 (um milhão, novecentos e sessenta e sete mil, e oitenta e oito reais, e setenta e seis centavos).

Dos períodos estudados para execução do presente trabalho, 2016 foi o ano em que se mais arrecadou, segundo o Portal da Transparência com uma receita de R\$ 775.996.286,55 (setecentos e setenta e cinco milhões, novecentos e noventa e seis mil, duzentos e oitenta e seis reais, e cinquenta e cinco centavos), e também foi o ano que menos aplicou o dinheiro em projetos.

O valor aplicado em projetos corresponde a somente 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) de toda a arrecadação do ano de 2016.

#### **4.6 Projetos selecionados**

Cada proposta de projeto apresentado perante o CFDD para ingressar na utilização dos recursos do FDD é analisada pelo órgão, o que acontece por meio de procedimento administrativo que tramita no âmbito do MJ. Por esse motivo, mediante o grande número de projetos habilitados pelo CFDD, não foi foco do presente trabalho desenvolver a análise individual de cada proposta e projeto habilitado perante o FDD.

Todavia, importa apontar que o Manual Básico para seleção dos projetos financiados pelo FDD dispõe de rigoroso procedimento de prestação de contas, no qual exige que o “relatório final deverá conter uma conclusão sobre a execução do convênio ou termo de parceria, analisando sua efetividade, dificuldades, aspectos positivos e negativos”<sup>31</sup>.

Desse modo, é possível presumir com base nas poucas informações dispostas nos relatórios que, de forma geral, as finalidades da Lei nº 9.008/1995 estão sendo alcançadas pelos projetos desenvolvidos:

---

<sup>31</sup> Anexo da Resolução CFDD nº 19, de 28 de fevereiro de 2007, que aprovou o Manual de Procedimentos e Diretrizes Técnicas para Apresentação e Análise - edição 2007.

Art. 1º Fica criado, no âmbito da estrutura organizacional do Ministério da Justiça, o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD).

§ 1º O Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), criado pela Lei nº 7.347, de 24 de julho 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.

A reparação, ainda que indireta, a danos causados ao meio ambiente, por exemplo, foi abarcada por meio do Convênio MJ/SENACON/FDD nº 002/2012, por meio do qual o Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente – CE alocou R\$ 454.000,00 (quatrocentos e cinquenta e quatro mil reais) para fomentar ações com vistas à redução e potencial compensação das emissões de gases de efeito estufa (GEE's) nos vinte e quatro municípios que compõem as duas regiões metropolitanas do Ceará: Fortaleza e Cariri.

Já a reparação para o consumidor pode ser vista, exemplificativamente, no Convênio MJ/SENACON/FDD nº 003/2013, no qual o Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor alocou R\$ 443.378,75 (quatrocentos e quarenta e três mil, trezentos e setenta e oito reais, e setenta e cinco centavos) para o fortalecimento do Movimento Civil de Defesa dos Consumidores no Brasil.

Os direitos de valor artístico se apresentam, por exemplo, pelo Termo de Execução Descentralizada de Crédito 001/2014, celebrado juntamente à Universidade Federal do Tocantins, com o intuito de produzir conhecimentos sobre bens culturais de natureza imaterial (ritual e seus cantos do povo Rãmôkamekrá/Canela), visando o seu reconhecimento, preservação e salvaguarda, no qual fora custeado R\$ 273,002,00 (duzentos e setenta e três mil, e dois reais) por meio dos recursos do FDD.

Os direitos de valor estético foram alcançados por meio do Convênio MJ/SENACON/FDD Nº 048/2012 celebrado com o Museu Aleijadinho – MG, que alocou R\$ 240.048,16 (duzentos e quarenta mil, e quarenta e oito reais, e dezesseis centavos) para execução de obras de restauração essenciais à conservação da igreja e à sua apresentação estética contemplando tratamento de fissuras, reparo nas esquadrias (inclusive pintura geral), recuperação do reboco e pinturas.

Ainda, os direitos de valor histórico foram abarcados, por exemplo, no Convênio MJ/SENACON/FDD nº 003/2015. A Associação Cultural do Bumba-Meu-Boi de Codó Raízes do Maranhão conveniou R\$ 227.800,00 (duzentos e vinte e sete mil, e

oitocentos reais) do FDD, visando o resgate da cultura do Bumba-Meu-Boi na região dos Cocais – MA.

Para fins de recuperação de danos à direitos turísticos, pode-se citar o Termo de Cooperação Nº 003/2012, que financiou a quantia de R\$ 206.753,98 (duzentos e seis mil, setecentos e cinquenta e três reais, e noventa e oito centavos), para o desenvolvimento do projeto denominado “Conservação e Socialização do Sítio Arqueológico Mirador Parelhas”, cujo objetivo foi realizar a remoção de depósitos naturais e antrópicos rupestres e implantar estrutura de visitação controlada do sítio arqueológico Mirador Parelhas, juntamente ao Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Superintendência do Rio Grande do Norte – IPHAN – RN.

Por fim, quanto à recuperação de direitos de valor paisagístico, foi celebrado também o Convênio MJ/SENACON/FDD nº 006/2015, com o Município de Americano do Brasil/GO, que recebeu a quantia de R\$ 223.794,00 (duzentos e vinte e três mil, setecentos e noventa e quatro reais) do FDD, para execução do projeto Educação e Reflorestamento do Parque Ecológico Municipal Lago Sol Dourado de Americano do Brasil – GO.

Diante de todos esses exemplos, é possível presumir que os projetos habilitados pelo CFDD para alocar recursos do fundo pareçam adequados na busca de recuperação dos danos coletivos *lato sensu*, ao menos aos parâmetros da Lei.

Os projetos propostos e selecionados parecem concatenar com os objetivos dispostos em lei e o regramento de habilitação dispõe a necessidade de prestação de contas e análise de efetividade desses projetos, contudo, deve-se considerar que sua implementação e os resultados alcançados com a aplicação dos recursos do fundo não são dispostos publicamente, o que dificulta e, em certa medida, impede o exercício de fiscalização sobre o real uso do dinheiro retirado do FDD.

Além disso, os projetos habilitados que alocam os recursos do FDD, ainda que partindo do pressuposto que efetivamente recuperem, direta ou indiretamente, danos causados à coletividade, não alcançam o inteiro potencial do fundo.

Por fim, conforme informações analisadas durante este trabalho, tomando como base a quantia arrecadada entre os anos de 2012 e 2016, de R\$ 1.760.334.884,94 (um bilhão, setecentos e sessenta milhões, trezentos e trinta e quatro mil, oitocentos e oitenta e quatro reais, e noventa e quatro centavos)<sup>32</sup>, e o total

---

<sup>32</sup> Quadro 6, do Subcapítulo 3.2.3 – Arrecadação do FDD segundo o Portal da Transparência, deste trabalho.

aplicado em projetos nesse mesmo período, como apresentado no desenvolvimento deste Capítulo, cuja soma alcança R\$ 42.227.797,10 (quarenta e dois milhões, duzentos e vinte e sete mil, setecentos e noventa e sete reais, e dez centavos), nota-se que R\$ 1.718.107.087,84 (um bilhão, setecentos e dezoito milhões, cento e sete mil, e oitenta e quatro centavos), embora arrecadados, não foram aplicados em projetos, o que sugere que este montante está parado no FDD, sem destinação aparente.

O desuso de montante tão alto denuncia um desrespeito ao princípio da eficiência. Como explica José dos Santos Carvalho Filho:

O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional. Há vários aspectos a serem considerados dentro do princípio, como a produtividade e economicidade, qualidade, celeridade e presteza e desburocratização e flexibilização, como acentua estudioso sobre o assunto. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 31)

Ao não se aplicar todo o dinheiro, ou ao menos a melhor parte, do que constitui o fundo, se verifica o desperdício e a falta de produtividade, além de não se alcançar a máxima qualidade. O máximo potencial do FDD resta, portanto, inalcançado.

#### **4.7 Efetividade dos projetos habilitados**

Diante de todos esses dados, para que seja possível analisar a efetividade dos projetos selecionados pelo CFDD para tomar recursos do FDD, se faz necessário esclarecer o entendimento do que é a efetividade de uma norma. Luís Roberto Barroso afirma:

A noção de efetividade, ou seja, desta específica eficácia, corresponde ao que Kelsen – distinguindo-a do conceito de vigência da norma – retratou como sendo “o fato real de ela ser efetivamente aplicada e observada, da circunstância de uma conduta humana conforme à norma se verificar na ordem dos fatos”. (BARROSO, 1993, p. 85)

Em uma proposição, a doutrina da efetividade pode ser assim resumida: todas as normas constitucionais são normas jurídicas dotadas de eficácia e veiculadoras de comandos imperativos. Nas hipóteses em que tenham criado direitos subjetivos – políticos, individuais, sociais ou difusos – são elas, como regra, direta e imediatamente exigíveis, do Poder Público ou do particular, por via das ações constitucionais e infraconstitucionais contempladas no ordenamento jurídico. (BARROSO, 2017, p. 259)

Ainda explorando a efetividade, importa apresentar sua diferença com os princípios da eficiência e eficácia. Explica José dos Santos Carvalho Filho:

A *eficiência* não se confunde com a *eficácia* nem com a *efetividade*. A eficiência transmite sentido relacionado ao *modo* pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a ideia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes. Por outro lado, eficácia tem relação com os *meios e instrumentos* empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração; o sentido aqui é tipicamente instrumental. Finalmente, a efetividade é voltada para os *resultados* obtidos com as ações administrativas; sobreleva nesse aspecto a positividade dos objetivos. O desejável é que tais qualificações caminhem simultaneamente, mas é possível admitir que haja condutas administrativas produzidas com eficiência, embora tenham eficácia ou efetividade. De outro prisma, pode a conduta não ser muito eficiente, mas, em face da eficácia dos meios, acabar por ser dotada de efetividade. Até mesmo é possível admitir que condutas eficientes e eficazes acabem por não alcançar os resultados desejados; em consequência, serão despidas de efetividade. (CARVALHO FILHO, 2015, p. 33, grifos no original)

Assim, por efetiva, entende-se o resultado da norma que é devidamente aplicada e observada na conduta humana, não apenas em suas prerrogativas de aplicação objetiva, mas também nas hipóteses em que se tratar de um direito subjetivo.

Dessa forma, com a criação do FDD, cria-se objetivamente um fundo contábil que, de forma simples, arrecade os valores de condenações em dinheiro de ações coletivas para reparação de danos suportados pela coletividade. E subjetivamente, cria-se mais que um meio, mas um direito de titularidade dessa mesma coletividade, à reparação dos danos que tenha suportado, ainda que de forma indireta.

Objetivamente, parece haver efetividade do FDD. Conforme explorado no trabalho, em especial neste capítulo, o fundo parece funcionar na medida em que cumpre seu papel de arrecadação de recursos e sua aplicação em projetos, até onde se pode verificar, devidamente habilitados.

Por outro lado, a efetividade subjetiva do FDD se demonstra mais difícil de ser verificada. O regramento normativo para o funcionamento do fundo apresenta dispositivos que muitas vezes não parecem adequados para seu funcionamento, o que em certa medida, embora permita o funcionamento do fundo, pode limitar o alcance dos direitos criados juntamente ao fundo contábil.

Além disso, a falta de transparência e publicidade dos atos relacionados ao FDD, na medida em que impedem a fiscalização da coletividade sobre a utilização dos recursos de sua titularidade, condicionado à utilização discricionária e limitada do dinheiro lá aportado, não garante que os direitos subjetivos de reparação dos danos sofridos tenham sido de fato alcançados.

## Conclusão

As leis e resoluções definem como objetivo do FDD a reconstituição dos danos e prejuízos causados à direitos difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos. Conforme desenvolvido, essa reconstituição pode ser realizada, pela própria natureza dos direitos ora garantidos, de forma direta ou indireta.

Assim, o fundo foi criado buscando garantir que condenações pecuniárias em ações cujo objeto verse sobre a reparação de danos suportados pela coletividade e que, eventualmente, não sejam aplicadas no caso concreto da respectiva ação, possam ser revertidas em outros objetos de interesse difuso, *stricto sensu* ou homogêneo de forma indireta, por meio da aplicação em projetos que possuam natureza de reparação ou prevenção de danos à direitos coletivos *lato sensu*.

Como explorado durante o trabalho, são vários os problemas que revolvem o fundo. No que concerne o CFDD, embora possua como prerrogativa a participação de entidades civis em sua composição, na medida em que mantém mandatos seguidos para as mesmas instituições e nem cria meios de participação efetiva da sociedade na escolha desses participantes, tampouco incentiva a participação da coletividade nos encontros do conselho, demonstra a falta de representatividade e transparência na gestão do fundo.

Não somente, os encontros realizados pelo CFDD não seguem as regras dispostas pela própria regulamentação do fundo, e ocorrem de forma discricionária e desorganizada, em especial quanto à publicidade das informações discutidas, haja vista as inconsistências e supressões de informações das reuniões públicas do conselho, em inobservância do princípio da publicidade.

Esse princípio deixa de ser observado em diversos momentos. Principalmente no que compete à publicidade dos montantes arrecadados para o fundo, as informações, publicadas de várias formas, são repetidamente incoerentes.

E todo o sistema que regulamenta o FDD, como explorado, não se demonstra o mais adequado para tratar sobre os recursos de titularidade da coletividade. O que, quando conciliado à falta de transparência das informações sobre a implementação e o resultado efetivo dos projetos selecionados para aplicação dos recursos do FDD, denuncia a má gerência do fundo.

Por fim, talvez o ponto mais impactante e urgente que se verifica no presente trabalho, é a demonstração de que a integralidade do dinheiro, após arrecadado, não

foi aplicado na (i) recuperação de bens lesados da coletividade, na (ii) promoção de eventos educativos ou científicos e na edição de material informativo que diga respeito à natureza das infrações ou danos causados às áreas do meio ambiente, do consumidor, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, da defesa da concorrência e de outros interesses difusos e coletivos ou, ainda, na (iii) modernização administrativa dos órgãos públicos vinculados à tais áreas, conforme art. 1º da Resolução CFDD nº 07/1999.

Tratam-se de mais de 1,7 bilhão de reais sem destino ou utilização explicadas, que deveriam, com base legal, estar sendo aplicados na reparação, direta ou indireta, de danos coletivos. De modo que, em que pese os projetos de fato apoiados pelo FDD apresentarem aparente conformidade com o que se espera da aplicação do montante recolhido no fundo, não é possível afirmar sua plena efetividade quando não age na integralidade de sua capacidade, ou seja, aplicando todo o montante ali gerido na reparação de direitos coletivos *lato sensu*.

Considerando todos esses problemas expostos, é mister uma publicização mais eficiente das informações referentes ao fundo, desde os atos realizados pelo CFDD, como na escolha dos conselheiros, até à disponibilização das atas das reuniões e encontros, inclusive havendo transparência no teor das discussões então travadas.

Idealmente, a realização de programas socioeducativos que prestem publicidade à própria existência do FDD e ao fato de que os Chamamentos Públicos do CFDD estão abertos para participação e cadastro de quaisquer entidades que tenham interesse no financiamento do fundo, desde que observados os pré-requisitos para propositura de projetos, seria essencial para alcance da real efetividade.

Superadas as problemáticas de publicidade e transparência na gestão, é necessário adentrar na transparência dos recursos arrecadados pelo fundo e sua utilização. Não é possível que, efetivamente, se recuperem os prejuízos causados à coletividade quando esta não sabe o montante arrecadado em seu favor.

Não somente, transparência e publicidade quanto à aplicação dos recursos nos projetos selecionados pelo CFDD e nos resultados por eles obtidos é essencial para fins de controle da coletividade a fim de atestar a efetividade do fim que se busca por meio da criação do FDD.

Toda a questão da transparência e publicidade poderia ser resolvida, também, por meio de uma reforma no arcabouço normativo que regulamenta o FDD, com

dispositivos mais rigorosos e que tenham como fundamento os conceitos próprios do microsistema de processo coletivo, sem partir de pressupostos gerais de Direito Público como atualmente ocorre, sempre considerando que, os recursos ora tratados são de titularidade da própria coletividade e não do Poder Público.

Uma regulamentação mais firme e segura, possivelmente facilitaria o alcance do potencial máximo que se busca do FDD, qual seja, a utilização integral, ou pelo mais eficaz e eficiente, dos recursos arrecadados e que nunca foram utilizados na reparação de prejuízos sustentados pela coletividade, alcançando, assim, a plena efetividade que se espera do fundo.

Ademais, uma participação da coletividade no FDD mais eficiente que, como explorado por meio da opinião de José dos Santos Carvalho Filho, se relaciona aos “modos”, e mais eficaz, no que se refere aos “meios e instrumentos”, acarretará em uma utilização efetiva dos institutos de participação popular, na medida em que o fundo estaria mais perto de alcançar os resultados esperados tanto por seu legislador, quanto pela sociedade a quem se destina.

## REFERÊNCIAS

- [ANATEL] AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. *Resolução nº 632, de 7 de novembro de 2014*. Diário Oficial da União, Brasília, 10 mar. 2014 e 7 jul 2014. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2014/750-resolucao-632>>. Acesso em: 6 nov. 2017.
- ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. *Interesses difusos e coletivos esquematizados*. 4. ed. São Paulo: Método, 2014.
- BADIN, Arthur. O fundo de defesa de direitos difusos. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 17, n. 67, p. 62-99, 2008.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 4.984, apresentado em 4 de março de 1985*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=225688>>. Acesso em: 05 nov. 2017.
- BRASIL. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor. Lei nº 8078, de 11 de setembro de 1990*. Diário Oficial da União, Brasília, 12 set. 1990 e 10 jan. 2007. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/l8078.html>>. Acesso em: 5 nov. 2017.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 5 nov. 2017.
- BRASIL. *Decreto nº 407, de 27 de dezembro de 1991*. Diário Oficial da União, Brasília, 30 dez. 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0407.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0407.htm)>. Acesso em: 5 nov. 2017.
- BRASIL. *Decreto nº 1.306, de 9 de novembro de 1994*. Diário Oficial da União, Brasília, 10 nov. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D1306.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1306.htm)>. Acesso em: 5 nov. 2017.
- BRASIL. *Decreto nº 92.302, de 16 de janeiro de 1986*. Regulamenta o Fundo para Reconstituição de Bens Lesados de que trata a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 17 jan. 1986. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/D92302.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D92302.htm)>. Acesso em: 5 nov. 2017.

BRASIL. *Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965*. Diário Oficial da União, Brasília, 5 jul. 1965 e 8 abr. 1974. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm)>. Acesso em: 05 nov. 2017.

BRASIL. *Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985*. Diário Oficial da União, Brasília, 25 jun. 1985. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm)>. Acesso em: 05 nov. 2017.

BRASIL. *Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989*. Diário Oficial da União, Brasília, 25 out. 1989. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7853.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7853.htm)>. Acesso em: 5 nov. 2017.

BRASIL. *Lei nº 8.158, de 8 de janeiro de 1991*. Diário Oficial da União, Brasília, 9 jan. 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8158.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8158.htm)>. Acesso em: 5 nov. 2017.

BRASIL. *Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995*. Diário Oficial da União, Brasília, 22 mar. 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9008.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9008.htm)>. Acesso em: 05 nov. 2017.

BRASIL. *Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015*. Diário Oficial da União, Brasília, 7 jul. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13146.htm)>. Acesso em: 5 nov. 2017.

BRASIL. *Lei nº 13.587, de 2 de janeiro de 2018*. Diário Oficial da União, Brasília, 3 jan. 2018. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13587.htm)>. Acesso em: 25 fev. 2018.

BRASIL. *Medida Provisória nº 854, de 26 de janeiro de 1995*. Diário Oficial da União, Brasília, 27 jan. 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/1990-1995/854.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1990-1995/854.htm)>. Acesso em: 5 nov. 2017.

BRASIL. *Medida Provisória nº 913, de 24 de fevereiro de 1995*. Diário Oficial da União, Brasília, 25 fev. 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas/913.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/913.htm)>. Acesso em: 5 nov. 2017.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei da Câmara nº 20, de 1985*. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/19577>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

[CFDD] CONSELHO FEDERAL GESTOR DO FUNDO DE DEFESA DE DIREITOS DIFUSOS. *Resolução CFDD nº 7, de 25 de junho de 1999*. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/anexos/resolucao-ndeg-07-junho-de-1999.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

[CFDD] CONSELHO FEDERAL GESTOR DO FUNDO DE DEFESA DE DIREITOS DIFUSOS. *Resolução nº 9, de 28 de fevereiro de 2007*. Diário Oficial da União, Brasília, 4 set. 2001. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus->

direitos/consumidor/direitos-difusos/anexos/resolucao-ndeg-09-agosto-de-2001.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2017.

[CFDD] CONSELHO FEDERAL GESTOR DO FUNDO DE DEFESA DE DIREITOS DIFUSOS. *Resolução CFDD nº 19, de 28 de fevereiro de 2007*. Diário Oficial da União, Brasília, 1 mar. 2007. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/anexos/resolucao-ndeg-19-fevereiro-de-2007.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

[MJ] MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Disponível em: <[http://www.justica.gov.br/Acesso/deciso-es-dos-conselhos/subpaginas\\_deciso-es\\_dos\\_conselhos/conselho-federal-gestor-do-fundo-de-defesa-dos-direitos-difusos](http://www.justica.gov.br/Acesso/deciso-es-dos-conselhos/subpaginas_deciso-es_dos_conselhos/conselho-federal-gestor-do-fundo-de-defesa-dos-direitos-difusos)>. Acesso em: 25 fev. 2017.

[MJ] MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. *Portaria MJ nº 1.488, de 15 de agosto de 2008*. Diário Oficial da União, Brasília, 18 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/anexos/portaria-mj-ndeg-1-488-agosto-de-2008.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

[MJ] MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Portal da Transparência*. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, DA FAZENDA, E DO CONTROLE E DA TRANSPARÊNCIA. *Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008*. Diário Oficial da União, Brasília, 30 mai. 2008. Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-127-de-29-de-maio-de-2008>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, DA FAZENDA, E DO CONTROLE E DA TRANSPARÊNCIA. *Portaria Interministerial nº 274, de 1º de agosto de 2013*. Diário Oficial da União, Brasília, 2 ago. 2013. Disponível em: <[http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/266711](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/266711)>. Acesso em: 6 nov. 2017.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, DA FAZENDA, E DO CONTROLE E DA TRANSPARÊNCIA. *Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016*. Diário Oficial da União, Brasília, 2 jan. 2017. Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-424-de-30-de-dezembro-de-2016>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, DA FAZENDA, E DO CONTROLE E DA TRANSPARÊNCIA. *Portaria Interministerial nº 507, de 24 de*

novembro de 2011. Diário Oficial da União, Brasília, 28 nov. 2011. Disponível em: <<http://portal.convenios.gov.br/legislacao/portarias/portaria-interministerial-n-507-de-24-de-novembro-de-2011>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito político: uma democracia em vias de transformação. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, v. 6, p. 175, 2000.

PEREZ, Marcos Augusto. *A Administração Pública democrática*. Belo Horizonte: Fórum, 2004

ROCHA, Kátia Sérvulo de Lima. *Ação civil pública: origens, evolução histórica e perspectivas*. 2013. Dissertação (Mestrado em direito). Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília. 2013.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. *Interesses difusos e coletivos*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

[STN] SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL – MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Instrução Normativa STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997*. Diário Oficial da União, Brasília, 31 jan. 1997. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/instrucao-normativa-stn-1-1997-disciplina-a-celebracao-de-convenios-de-natureza-financeira-que-tenham-por-objeto-a-execucao-3.htm>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.