

FUNDOS DE DEFESA DE INTERESSES DIFUSOS COMO MECANISMOS IMPRESCINDÍVEIS A UMA ADEQUADA TUTELA COLETIVA: REFLEXÕES A PARTIR DA REGULAMENTAÇÃO NORMATIVA DADA PELA LEI ESTADUAL N° 20.094/2020 (FEID) E PELA LEI ESTADUAL N° 12.945/2000 (FEMA), DO ESTADO DO PARANÁ

DEFENSE FUNDS OF DIFFUSE RIGHTS AS A NECESSARY INSTRUMENTS IN PRESERVATION OF COLLECTIVE INTERESTS: REFLECTIONS FROM ACT N. 20.094/2020 (FEID) AND ACT N. 12.945/2000 (FEMA), BOTH FROM THE STATE OF PARANA

Leandro Garcia Algarte Assunção¹

Doutorando em Direito do Estado (UFPR, Curitiba/PR, Brasil)

ÁREA(S): processo coletivo; direitos difusos.

RESUMO: O artigo objetiva, a partir de uma compreensão a respeito do chamado “processo coletivo”, entender melhor o importante papel desempenhado pelos fundos de defesa de direitos difusos na preservação de interesses coletivos e na efetividade dos resultados alcançados pela utilização de instrumentos legais de tutela coletiva, bem como também analisar o funcionamento, as características e

os problemas de ordem normativa do Fundo Estadual dos Interesses Difusos (FEID) e do Fundo Estadual de Meio Ambiente (FEMA), ambos do Estado do Paraná.

ABSTRACT: *This article aims to analyse, through comprehension of what is called “class actions”, to better understand the important role played by defense funds of diffuse rights in the preservation of collective interests and the effectiveness of the results achieved by the use of legal instruments of collective protection, as well as analyse the*

¹ Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Estado do Paraná (UFPR). Pesquisador. Coordenador acadêmico e Professor da Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná nos cursos de preparação para concursos públicos e de especialização *lato sensu* (FEMPAR). Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR), atuando, atualmente, como responsável pelo Núcleo de Recursos Hídricos do MPPR. E-mail: lg_assuncao@hotmail.com. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/9725869204671066>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8853-2666>.

operation, characteristics and problems of normative order of the State Fund for Diffuse Interests (FEID) and the State Environment Fund (FEMA), both from the State of Parana.

PALAVRAS-CHAVE: processo coletivo; interesses difusos; reconstituição.

KEYWORDS: *class/collective actions; trans-individual rights; recovery.*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Referência normativa fundamental dos Fundos de Defesa de Direitos Difusos: o artigo 13 da Lei nº 7.347/1985; 2 O FEID (“Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos” – Lei nº 20.094/2019, do Estado do Paraná) e o FEMA (“Fundo Estadual de Meio Ambiente” – Lei nº 12.945/2000, do Estado do Paraná): um estudo analítico; Conclusão; Referências.

SUMMARY: *Introduction; 1 Principal regulatory reference of State Fund for Diffuse Interests: article 13 from Federal Act nº 7.347/1985; 2 FEID (State Fund for Diffuse Interests – Act nº 20.094/2019, from State of Parana) and FEMA (State Environment Fund – Act nº 12.945/2000, from State of Parana): an analytical approach; Conclusion; References.*

INTRODUÇÃO

A tutela jurídica dos interesses metaindividuais no Brasil, resultado de um longo amadurecimento acadêmico e pragmático, tem em dois diplomas normativos o núcleo fundamental estruturante do seu próprio microsistema: de um lado, a Lei Federal nº 7.347/1985 (a chamada “Lei da Ação Civil Pública”); por outro, a Lei Federal nº 8.078/1990 (o “Código de Defesa do Consumidor”). A partir da edição da Lei Federal nº 4.717, no ano de 1965, e com o aprofundamento dogmático da questão ao longo dos anos 70 do século passado, a doutrina processual civil brasileira, observando também a discussão que se colocava em outras partes do mundo, passou a construir um pavimento teórico capaz de possibilitar uma distinção (não apenas de natureza, mas, sobretudo, de tratamento normativo) entre “direitos individuais” e “direitos coletivos”².

² “Essa categoria de interesses passou a ser evidenciada, no ordenamento brasileiro, sobretudo a partir de estudos do Direito italiano, da década de 1970. Atritando o nascimento dessa categoria de interesses à origem das associações de trabalhadores na Europa – que acabaram fazendo surgir conquistas de grupos e, assim, ‘necessidades de grupos’ –, os autores italianos sublinhavam a ‘nova’ lógica da economia moderna, que transformou várias situações, que antes eram ligadas a relações individuais, em fenômenos de massa. Indicavam, também, a ligação da tutela coletiva com a moderna tendência à democracia participativa, indicando que a proteção jurisdicional desses interesses implicava a

Com a percepção de que certa categoria de direitos deveria receber trato filosófico e normativo distinto, exatamente pelo reconhecimento que aos poucos se fazia mais sólido no sentido de que tais direitos em verdade expressavam natureza supraindividual ou metaindividual, conectando *interesses* de inúmeros ou mesmo de incontáveis indivíduos, também em razão da experiência advinda de anos de utilização da Lei da Ação Popular, consolidou-se o cenário ideal para o desenvolvimento de uma vertente teórica capaz de compreender e explicar esse tipo de fenômeno. Surge, então, a “teoria dos chamados direitos coletivos e difusos”³, reconhecendo a existência de um tipo diferente e específico de direitos, os quais se constituíam como expressão de relações sociais mais complexas, a considerar agora não apenas direitos titulados individualmente por sujeitos determinados, mas direitos tutelados por um grupo ou conjunto de indivíduos capazes de serem disciplinados e protegidos *coletivamente*. Como bem explica o saudoso Teori A. Zavascki, o Código de Processo Civil de 1973, estruturado de modo a permitir à institucionalidade judiciária exercer a prestação da tutela jurisdicional nas hipóteses de violação a direitos subjetivos individuais por meio de provocação do próprio interessado prejudicado (demanda), claramente não se mostrava vocacionado a lidar com os casos de violação a direitos transindividuais e de titularidade indeterminada⁴, resultando em um vácuo legislativo que levaria pouco mais de uma década para ser superado.

A necessidade de conferir proteção jurídica e jurisdicional a direitos de natureza transindividual pertencentes a inúmeros sujeitos de forma indeterminada adquiriu enorme relevância no debate público, tanto no âmbito acadêmico como no espectro político – mais precisamente, no Parlamento brasileiro. É nesse ambiente de intenso debate político-acadêmico que se introduz no ordenamento jurídico brasileiro a “Lei da Ação Civil Pública” – Lei Federal nº 7.347, de 24 de junho de 1985, com o propósito de disciplinar as ações de responsabilidade por danos causados, segundo a redação original da lei, ao meio ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico,

‘partecipazione attraverso la giustizia’. (ARENHART, S.; ORNA, G. *Curso de processo civil coletivo [livro eletrônico]*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020, Capítulo 2, p. RB-2.3)

³ ARENHART, S.; ORNA, G. *Curso de processo civil coletivo [livro eletrônico]*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020, Capítulo 2, p. RB-2.3.

⁴ ZAVASCKI, T. A. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 17.

estético, histórico, turístico e paisagístico (art. 1º, I, II e III). Foi, de fato, uma mudança paradigmática. Nessa transformação, o Direito brasileiro passou a reconhecer que determinados valores norteadores da convivência social a expressar bens jurídicos relevantes deveriam receber tratamento normativo distinto para sua melhor efetivação: em um primeiro momento – ainda com a Lei da Ação Popular –, preservação do patrimônio público e da moralidade administrativa; depois, o grande reforço: a proteção ao meio ambiente, a defesa do consumidor (enquanto categoria única, e não de forma meramente pulverizada em direitos individuais subjetivos) e o resguardo de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. A vigência da Lei Federal nº 7.347/1985 ao lado da Lei nº 4.717/1965 foi o marco de uma nova regulação normativa a ter por objetivo conferir tratamento e proteção – por meio de instrumentos inovadores e especificamente desenhados para esse propósito – a direitos transindividuais (metaindividuais), ou seja, pertencentes a uma determinada comunidade de pessoas em princípio indeterminadas ou indetermináveis, ou, na expressão de Zavascki, “direitos cuja titularidade é subjetivamente indeterminada”⁵.

Anos depois, a consolidação definitiva desse novo marco: o surgimento do “Código de Defesa do Consumidor” (Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990), especialmente com aquilo que restou inserido em seus arts. 81 e 103.

De acordo com o art. 81, I, do Código de Defesa do Consumidor, direitos ou interesses difusos são, para efeitos de tutela coletiva, aqueles transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato. São marcados, destarte, pela indivisibilidade do objeto da relação jurídica, a indeterminabilidade do sujeito e pelo fato de que a ligação entre seus titulares se dá por um vínculo fático, vale dizer, decorrente de simples circunstância de fato. Já de acordo com o art. 81, II, do CDC, direitos ou interesses coletivos *stricto sensu* são, para efeitos de tutela coletiva, aqueles transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular um grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base. Caracterizam-se, assim, pela maior delimitação do interesse envolvido, pela existência de uma relação jurídica a embasar o liame existente entre os interessados, pelo fato de

⁵ ZAVASCKI, T. A. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 19.

o direito/interesse ter como titulares pessoas indeterminadas a princípio, mas determináveis em razão da existência de uma relação jurídica comum, e, por fim, pela indivisibilidade do objeto. Por sua vez, o art. 81, III, dispõe acerca da tutela de interesses acidentalmente coletivos, vale dizer, a receber tratamento similar aos interesses genuinamente coletivos por uma questão estratégica de efetividade prática para tal tutela. São os denominados direitos ou interesses individuais homogêneos, tratados, como dito, como autenticamente genuínos e que decorrem de uma origem comum. Com efeito, direitos ou interesses individuais homogêneos são divisíveis e seus titulares são pessoas determinadas ou, no mínimo, determináveis. O vínculo de origem que liga seus titulares é de natureza fática a ocasionar lesão individualmente a todos os interessados – são, portanto, interesses que ontologicamente são individuais, mas tratados como metaindividuais para fins de eficiência de sua proteção e também como técnica especial de tutela coletiva.

Outra modificação importante e decisiva para a formação do microssistema de justiça da tutela coletiva foi a superação, anos depois, do veto presidencial ao projeto de lei que se converteu na Lei Federal nº 7.347/1985, quando o Código de Defesa do Consumidor fez inserir o inciso IV ao art. 1º da referida Lei da Ação Civil Pública, passando a permitir, por meio desse instrumento legal, a proteção e reparação também de “qualquer outro interesse difuso ou coletivo”, conferindo amplitude e profundidade à proteção jurisdicional de interesses coletivos *lato sensu*.

Como resultado dessa “primeira onda de reformas”⁶, e sobretudo por conta do teor do art. 21 da Lei nº 7.347/1985 (acrescentado pelo art. 117 da Lei nº 8.069/1990), em razão da comunicabilidade expressamente prevista na legislação, e também por conta de que a Constituição da República de 1988 passou a tratar expressamente sobre a temática, estabeleceu-se verdadeira integração legislativa entre a Lei da Ação Civil Pública, o Código de Defesa do Consumidor e a Lei da Ação Popular, às quais posteriormente se juntou a Lei Federal nº 12.016/2009, que disciplinou o instituto do mandado de segurança coletivo, novidade trazida pela CRFB para a defesa de determinados direitos ou interesses transindividuais relacionados à atividade de seus legitimados ativos com o propósito de proteção de “direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*”. Enfim, formado o *microssistema de justiça*

⁶ A expressão é de Teori A. Zavascki.

de tutela coletiva e processo coletivo⁷, a partir da integração da Constituição da República com as Leis Federais n^os 4.717/1965, 7.347/1985, 8.078/1990 e, finalmente, 12.016/2009.

Conforme explica Zavascki⁸, a partir de uma perspectiva mais ampliada:

São marcos importantes da primeira etapa as diversas leis regulamentadoras das chamadas “ações civis públicas”, a começar pela Lei n^o 7.347, de 24.07.1985 (que disciplinou a “ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico” e aos direitos e interesses e coletivos de um modo geral). Seguiram-na outras, provendo sobre a tutela de interesses transindividuais de pessoas portadoras de deficiências (Lei n^o 7.853, de 24.10.1989), de crianças e adolescentes (Lei n^o 8.069, de 13.07.1990), de consumidores (Lei n^o 8.078, de 11.09.1990), da probidade na administração pública (Lei n^o 8.429, de 02.06.1992), da ordem econômica (Lei n^o 8.884, de 11.06.1994) e dos interesses das pessoas idosas (Lei n^o 10.741, de 01.10.2003).

Constituiu-se, assim, um núcleo duro de instrumentos legais especificamente desenhados para a tutela coletiva e a proteção de direitos e interesses metaindividuais. Esse núcleo, ou “sistema único de ações coletivas”⁹,

⁷ “Mais do que se aliar à Lei da Ação Civil Pública, é importante notar que o CDC passou a compor em conjunto com aquele texto um verdadeiro microsistema normativo. Os diplomas não apenas convivem paralelamente, mas fazem referências mútuas e recíprocas, de modo que, mesmo dispersos, constituem espécie de ordenamento sincrético.” (ARENHART, S.; ORNA, G. *Curso de processo civil coletivo [livro eletrônico]*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020, Capítulo 6, p. RB-6.1)

⁸ ZAVASCKI, T. A. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 19.

⁹ Era essa a terminologia utilizada no PL 5.139/2009, da Câmara dos Deputados. Importante destacar também o seguinte: “Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo constituem o que se denomina *minissistema processual coletivo*. Quanto à ação de improbidade administrativa, há discussão acerca de sua exata localização. Porque instrumento vocacionado a aplicar sanção a um agente público desonesto, não se apresenta tarefa fácil sustentar sua inserção como modelo processual coletivo. De toda forma, o PL 5.139/2009 poderia ter mantido o termo ‘Código’, nos moldes do Anteprojeto encaminhado ao Ministério da Justiça em 2007. ‘Sistema Único’, com o devido respeito,

é formado, conforme acima discriminado, pela ação civil pública, pela ação popular e pelo mandado de segurança coletivo, instrumentos legais voltados tanto para a atuação preventiva como para a recomposição específica do bem e também para a reparação e ressarcimento dos danos causados aos bens jurídicos consubstanciados em direitos ou interesses coletivos *lato sensu* violados por ação ou omissão nas hipóteses em que a recomposição específica do bem frente ao dano sofrido se mostrar faticamente impossível. Eventual procedência de ação coletiva (dentre as aqui mencionadas) conduzirá à entrega de prestação jurisdicional geral ou específica, que pode ser condenatória (em obrigação de fazer, de não fazer, de entregar coisa ou obrigação de pagar), meramente declaratória, constitutiva, mandamental ou executiva, a partir da correlação estabelecida entre o provimento jurisdicional postulado e a sentença resolutive do mérito da demanda coletiva¹⁰.

Desde um plano de tutela coletiva, devem os legitimados ativos, ao propor demandas coletivas, buscar, preferencialmente, a recomposição específica do bem e o seu restabelecimento integral ao estado anterior à lesão, e, em isto sendo inviável, a reparação do dano, tudo isso sem desconsiderar as hipóteses de dano moral causado ao direito ou interesse coletivo. Quando a hipótese fática demanda a recomposição específica do bem, consubstanciada, basicamente, em imposição judicial de obrigação de fazer, de não fazer ou de entregar coisa, estar-se-á diante de uma decisão judicial com natureza jurídica de “sentença executiva”, caracterizada por tutela específica relacionada respectivamente à obrigação que se pretenda ver estabelecida por força do comando jurisdicional – em casos como esse, necessariamente se deve observar o que prescrevem os arts. 497 a 500 do Código de Processo Civil. Em sendo inviável a tutela específica – *a priori* ou em decorrência do próprio desenvolvimento da relação material –, resta a tutela ressarcitória por decorrência da violação de interesses coletivos *lato sensu*, e aqui há uma diferença estrutural decisiva para a abordagem que se pretende desenvolver neste artigo.

não foi a melhor escolha” (FERRARESI, E. Do sistema único de ações coletivas: ação civil pública, ação popular, mandado de segurança coletivo e ação de improbidade administrativa. In: GOZZOLIN, M. C.; CIANCI, M.; CALMON, P.; QUARTIERI, R. (coord.). *Em defesa de um novo sistema de processos coletivos: estudos em homenagem a Ada Pellegrini Grinover*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 208).

¹⁰ ZAVASCKI, T. A. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 71.

Quando se trata de ajuizamento de demanda e execução de prestação jurisdicional consubstanciada em tutela ressarcitória de interesses individuais homogêneos, vale dizer, em caso de se tratar de sentença condenatória impositiva de obrigação de pagar (ressarcir) por conta de dano causado a interesse individual homogêneo, proceduralmente se tem como exigência legal que a sentença condenatória seja genérica, com a fixação da responsabilidade da parte requerida pelos danos causados. Uma vez fixada a condenação em termos genéricos, abre-se, então, a possibilidade de liquidação da sentença, por meio de execução direta por parte das vítimas ou de seus sucessores.

Todavia, a preocupação central deste pequeno trabalho é justamente com o produto alcançado pelo cumprimento espontâneo ou pela execução de sentença condenatória proferida por meio de tutela ressarcitória para reparação de dano causado a algum tipo de interesse difuso ou coletivo *stricto sensu*, no âmbito do instrumento ação civil pública – mas também preocupado com a destinação de valores auferidos em acordos judiciais ou extrajudiciais envolvendo interesse difuso ou coletivo *stricto sensu*.

Compreender o que é e como funciona normativamente esse tipo de execução e a configuração material de seu produto é um dos objetivos deste pequeno artigo. E tal propósito, indisputavelmente, tem como ponto de partida e referência normativa última e incondicional o disposto no art. 13, *caput*, da Lei nº 7.347/1985: “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”. Destarte, quando se trata de situação de tutela ressarcitória de interesses difusos e coletivos por violação por eles sofrida, a aludida norma prescreve que o produto da indenização pelo dano causado será destinado a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais, dos quais participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da sociedade civil (parcela não governamental), com a finalidade de que os recursos arrecadados sejam invariavelmente utilizados para a reconstituição dos bens lesados.

A regra do art. 13 da Lei nº 7.347/1985 determina o modelo por meio do qual os danos a direitos e interesses difusos e coletivos serão recompostos a partir da concentração dos recursos alcançados judicialmente pela tutela

coletiva via ação civil pública, ao instituir o “Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD)”, posteriormente regulamentado pela Lei Federal nº 9.008/1995 e pelo Decreto nº 1.306/1994.

O objetivo geral deste artigo é, ao analisar como se organiza o “Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD)” e como o modelo de referência desenhado nas Leis Federais nºs 7.347/1985 e 9.008/1995 se apresenta em suas características fundamentais, procurar compreender como tais Fundos são normativamente institucionalizados e passam a funcionar, também, regional e localmente. Tendo uma dimensão clara dessas duas frentes, os objetivos específicos passam a ser, em primeiro lugar, demonstrar, a partir da análise da Lei Estadual nº 20.094/2019 do Estado do Paraná (que instituiu, no Paraná, o “Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos - FEID”, com explícita referência ao art. 13 da Lei Federal nº 7.347/1995) e da Lei Estadual nº 12.945/2000¹¹ (que dispõe e regulamenta o “Fundo Estadual do Meio Ambiente - FEMA-PR”), como o desenho normativo estabelecido no Estado do Paraná prejudica diretamente o propósito final da tutela processual coletiva de reparação e reconstituição dos interesses coletivos localmente lesados principalmente diante das grandes dificuldades legislativas em permitir o encaminhamento dos valores auferidos para a reparação de tais interesses e para o financiamento de projetos voltados a essa finalidade, e em segundo lugar apresentar sugestões de modificações normativas capazes de alterar o estado da arte e melhorar a efetividade do microsistema de justiça de tutela coletiva e processo coletivo local de forma a permitir uma mais adequada gestão e aplicação dos recursos obtidos em sede de tutela coletiva.

Como terceiro e último objetivo específico proposto neste artigo, pretende-se sustentar o argumento de que a maior presença e a mais efetiva participação do Ministério Público no processo de tomada de decisões a respeito da utilização dos recursos amealhados em fundos dessa natureza tem se apresentado como fator relevante para o funcionamento mais eficiente desses Fundos, com mais racional utilização dos recursos alcançados, melhor fiscalização da correta utilização de tais recursos pelos tomadores e, conseqüentemente, maior garantia de proteção dos direitos e interesses difusos e coletivos.

¹¹ Após alterações sofridas pela entrada em vigor da Lei Estadual nº 20.087/2019, do Estado do Paraná.

Do ponto de vista da metodologia, por se tratar de artigo científico centrado em pesquisa de natureza tanto descritiva como explicativa, buscou-se, em um primeiro momento, delinear o modelo normativo de referência a partir do que prescrevem as Leis Federais nºs 7.347/1985 e 9.008/1995 e o Decreto nº 1.306/1994 para, na sequência, avaliar como essas referências legislativas não se encontram plenamente presentes na regulamentação normativa aplicada no Estado do Paraná para a temática dos Fundos de Direitos Difusos ou Coletivos em sentido amplo. Em função disso, a justificativa da presente pesquisa encontra-se tanto na relevância da temática e em sua grande importância para a preservação e recuperação de bens pertencentes à sociedade brasileira de maneira difusa, como na originalidade em se tratar dos graves problemas de ordem normativa e de ordem de funcionalidade prática dos respectivos Fundos identificados no Estado do Paraná comparativamente ao que é realizado em outras unidades da Federação. Essa abordagem pretende, ainda, buscar destacar o relevante papel do Ministério Público na gestão e fiscalização do funcionamento de tais Fundos, bem assim demonstrar como a participação ativa dessa instituição junto a esses Fundos tem a capacidade de garantir maior efetividade à aplicação dos recursos destinados à reparação e recuperação dos bens cuja proteção está a cargo da denominada “tutela coletiva”.

De modo objetivo, pretende-se explicitar, com maior aprofundamento, como se dá a destinação, a gestão e a utilização de valores obtidos em condenações judiciais no âmbito de ações civis públicas, valores negociados obtidos em compromissos de ajustamento de conduta e outros valores relacionados à defesa de direitos e interesses difusos, para, preocupando-se com o panorama da realidade normativa do Estado do Paraná, identificar problemas e apresentar sugestões de aperfeiçoamento do sistema, a fim de tornar o processo de recomposição e recuperação dos bens lesados o mais efetivo possível.

1 REFERÊNCIA NORMATIVA FUNDAMENTAL DOS FUNDOS DE DEFESA DE DIREITOS DIFUSOS: O ARTIGO 13 DA LEI Nº 7.347/1985

O “Fundo de Defesa de Direitos Difusos”, ou FDD, conforme delineado *supra*, tem sua criação estabelecida no art. 13 da Lei nº 7.347/1985. Todavia, sua regulamentação normativa, e, portanto, sua institucionalização se dá com a entrada em vigor da Lei Federal nº 9.008, de 21 de março de 1995, que criou na estrutura do Ministério da Justiça o referido Fundo e o seu respectivo Conselho

Gestor Federal, a ter por finalidade, destarte, 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 coletivos¹².

A atual configuração do FDD, contudo, consolidou-se, de fato, com a edição do Decreto nº 1.306, de 9 de novembro de 1994¹³. O FDD se coloca então como a destinação final dos recursos em dinheiro alcançados para a

¹² Parcela relevante dos apontamentos apresentados neste item é fruto de estudos e reflexões desenvolvidos inicialmente no âmbito de Grupo de Trabalho constituído junto ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), por força da Portaria CNMP-PRESI nº 136/2018, a ter como foco a compreensão do trabalho do Ministério Público brasileiro relativamente à destinação de valores alcançado em decorrência de sua atuação judicial e extrajudicial na tutela coletiva de bens jurídicos (consoante PIC 0.00.000.000001/2019-72, sob a coordenação dos à época Conselheiros do CNMP Fábio Bastos Stica e Lauro Machado Nogueira), estudos e reflexões que, posteriormente, foram (e seguem sendo) aprofundados pelos trabalhos concretos desenvolvidos pelo autor junto ao Núcleo de Recursos Hídricos do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado do Paraná.

¹³ Toma-se aqui a liberdade de transcrever objetiva descrição feita pelos autores Edilson Vitorelli e Matheus Rodrigues Oliveira a respeito: “O Decreto nº 92.302/1986 foi revogado e substituído pelo Decreto nº 407, de 27 de dezembro de 1991. Editado após a promulgação e vigência do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.069/1990), o ato normativo incorpora a nomenclatura adotada pelo art. 81 do CDC e denomina o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos. Em verdade, à parte a mudança de nome, não houve qualquer substancial alteração na forma de gestão do Fundo, que continuaria subordinado ao governo federal, como órgão integrante da estruturação organizacional do Ministério da Justiça (art. 12). Apenas foi ampliado o rol de atribuições do Conselho Federal Gestor, sem, entretanto, impactar substancialmente em suas funções. [...]. O regulamento previsto no Decreto nº 407/1991 viveu por quase três anos, até ser revogado e substituído pelo Decreto nº 1.306, de 9 de novembro de 1994. Na verdade, tal como o ato normativo anterior, pouco foram modificadas as disposições já existentes. Há, todavia, mais um suave desvio no curso. O Conselho do FDD passa a ter como atribuição o exame e aprovação de ‘projetos de modernização administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas’ públicas (inciso VII), relativas aos direitos e interesses transindividuais e/ou individuais homogêneos tuteláveis pela Ação Civil Pública (‘meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos’). Assim, em três anos, houve dois suaves desvios no perfil original do FDD, que viriam a ser significativos no futuro: ele passa a poder aplicar os recursos que arrecada de modo geograficamente desvinculado do local onde ocorreu a lesão e tais valores podem servir para a estruturação de órgãos públicos encarregados da proteção dos direitos transindividuais, que são diversos. Em tese, todos os órgãos e entidades vinculados aos ministérios do Meio Ambiente, do Turismo e do próprio Ministério da Justiça (que mantém órgãos de defesa do consumidor) passaram a poder receber verbas do fundo” (VITORELLI, E.; OLIVEIRA, M. R. O Fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos e o desvio de finalidade na aplicação de seus recursos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 278, n. 3, p. 221-250, dez. 2019. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/80836>. Acesso em: 8 jul. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v278.2019.80836>, p. 225/226).

atuação judicial ou extrajudicial dos legitimados elencados no art. 5º da Lei nº 7.347/1985, a ter como propósito recuperar os bens correspondentes aos interesses difusos ou coletivos lesados e possibilitar que, com sua recuperação, sejam preservados para as futuras gerações. O desenho institucional-normativo do FDD extrai-se da combinação entre a Lei Federal nº 7.347/1985, a Lei Federal nº 9.008/1995 e o Decreto nº 1.306/1994, da Presidência da República. A compreensão detalhada desse desenho é etapa fundamental para a identificação das características mais importantes do Fundo, sua natureza jurídica, sua funcionalidade e sua efetividade quanto a seu propósito.

Como ponto de partida em tal tarefa, indispensável destacar que o FDD e seu correspondente Conselho Federal Gestor do Fundo (CFDD) integram o âmbito da estrutura organizacional do Ministério da Justiça do Governo Federal, bem como que o Fundo 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 coletivos¹⁴.

Em segundo lugar, constituem recursos componentes do FDD o produto da arrecadação: das condenações judiciais de que tratam os arts. 11 a 13 da Lei nº 7.347/1985; 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 8.078/1990; das condenações judiciais de que trata o § 2º do art. 2º da Lei nº 7.913/1989; das multas referidas no art. 84 da Lei nº 8.884/1994; dos rendimentos auferidos com a aplicação dos recursos do Fundo; de outras receitas que vierem a ser destinadas ao Fundo; e de doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras¹⁵. Vale dizer: as fontes de receitas do FDD não advêm de orçamento oficial, mas de atuação em busca da reparação da violação causada. Em terceiro lugar, os recursos que convergem para o FDD devem ser aplicados na recuperação de bens, na promoção de eventos educativos, científicos e na edição de material informativo especificamente relacionado com a natureza da infração ou do dano causado, bem como na modernização administrativa dos órgãos públicos

¹⁴ Lei nº 9.008/1995, art. 1º, *caput* e § 1º; Decreto nº 1.306/1994, art. 1º.

¹⁵ Lei nº 9.008/1995, art. 1º, § 2º; Decreto nº 1.306/1994, art. 2º.

responsáveis pela execução das políticas relativas às áreas mencionadas na legislação¹⁶.

O Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD) tem suas competências discriminadas no art. 3º da Lei nº 9.008/1995, nos seguintes moldes: zelar pela aplicação dos recursos na consecução dos objetivos previstos nas Leis Federais nºs 7.347/1985, 7.913/1989, 8.078/1990, e 8.884/1994; aprovar e firmar convênios e contratos objetivando atender ao disposto na alínea anterior; examinar e aprovar projetos de reconstituição de bens lesados, inclusive os de caráter científico e de pesquisa; promover, por meio de órgãos da administração pública e de entidades civis interessadas, eventos educativos ou científicos; fazer editar, inclusive em colaboração com órgãos oficiais, material informativo sobre os bens coletivos *lato sensu* tratados na Lei Federal nº 9.008/1995; 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; examinar e aprovar projetos de modernização administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas relativas à proteção dos bens e interesses difusos e coletivos protegidos por esse microssistema normativo.

Há ainda outro ponto que merece destaque nesse desenho institucional-normativo: de acordo com o regramento, os recursos arrecadados pelo Fundo de Defesa de Direitos Difusos devem ser distribuídos para a efetivação das finalidades definidas enquanto competências no art. 3º da Lei Federal nº 9.008/1995 e, via de consequência, as suas aplicações deverão estar relacionadas com a natureza do ilícito praticado ou do dano verificado, sendo certo que os recursos serão prioritariamente aplicados na reparação específica do dano causado, sempre que tal fato for possível¹⁷. Com efeito, se, em um primeiro momento, existia determinação no sentido de que o Conselho Gestor do FDD zelasse “pela utilização prioritária dos recursos na reconstituição dos bens lesados, no próprio local onde o dano ocorreu ou possa vir a ocorrer”, o atual decreto a regulamentar o FDD sinaliza, de modo expresso, que os recursos arrecadados devem se destinar para o atendimento das finalidades (“competências”) discriminadas no art. 6º do decreto e também que a aplicação

¹⁶ Lei nº 9.008/1995, art. 1º, § 3º.

¹⁷ Decreto nº 1.306/1994, art. 7º.

dos recursos deve estar relacionada, preferencialmente, com a natureza da infração ou do dano causado, ao mesmo tempo em que especifica que “os recursos serão prioritariamente aplicados na reparação específica do dano causado, sempre que possível”, vale dizer, sua aplicação concreta deve levar em conta a prioridade de ser diretamente direcionada para a reconstituição do bem lesado no local do dano ou onde este possa vir a se concretizar¹⁸.

Deste modo, os valores que compõem o FDD devem, a rigor, se destinar à atuação preventiva de preservação e à reparação e recuperação em termos genéricos dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos, à modernização administrativa e funcional de órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas públicas relativas à tutela de direitos e interesses coletivos, à aprovação de projetos voltados à reconstituição de bens lesados (inclusive os de caráter científico e de pesquisa) e, também, ao aprimoramento dos trabalhos desenvolvidos por instituições legalmente legitimadas para o exercício da tutela de direitos e interesses coletivos, à aprovação de convênios e contratos nesse sentido, à promoção de eventos educativos e científicos e, por fim, à distribuição de material informativo e realização de atividades e eventos voltados para a difusão da cultura e para a proteção do meio ambiente, do consumidor, da livre concorrência, do patrimônio histórico, artístico, estético, turístico, paisagístico e de outros interesses difusos e coletivos. Mas tudo isso sem olvidar que, conforme o Decreto nº 1.306/1994, prioritariamente (mas não obrigatoriamente) os recursos do FDD devem ser aplicados na reparação do

¹⁸ Vitorelli e Oliveira, mais uma vez, apresentam importante descrição histórica: “Há, todavia, uma mudança sutil, mas muito relevante. Enquanto o inciso I do art. 4º do Decreto nº 92.302/1986 determinava caber ao Conselho Gestor ‘zelar pela utilização prioritária dos recursos na reconstituição dos bens lesados, no próprio local onde o dano ocorreu ou possa vir a ocorrer’, a norma equivalente, no novo texto [Decreto nº 407/1991], se limitava a determinar que o órgão deveria ‘zelar pela aplicação prioritária dos recursos na consecução das metas fixadas pelas Leis nºs 7.347, de 1985; 8.078, de 1990 e 8.158, de 1991, e no âmbito do disposto no art. 1º deste Decreto’. Assim, a literalidade do texto passa a permitir que os recursos arrecadados em decorrência de lesão ocorrida em uma parte do país sejam aplicados em localidade completamente distinta, desde que para a ‘consecução de metas’ prevista no microssistema processual coletivo” (VITORELLI, E.; OLIVEIRA, M. R. O Fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos e o desvio de finalidade na aplicação de seus recursos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 278, n. 3, p. 221-250, dez. 2019. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/80836>. Acesso em: 8 jul. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v278.2019.80836>, p. 225/226).

dano causado que conduziu à condenação ressarcitória, sempre que tal fato for possível.

Cumpra observar, outrossim, a possibilidade teórica de o Ministério Público receber valores integrantes do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos. Consoante tratado acima, uma das finalidades do FDD é permitir o custeio da modernização dos órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas relativas às áreas de proteção e defesa de interesses difusos e coletivos, em especial meio ambiente, consumidor, preservação de bens de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e ordem econômica. Nessa perspectiva, órgãos e funções ligados a pastas administrativas diretamente responsáveis pela proteção e preservação de tais direitos e interesses obviamente se encontram habilitados a receber valores do FDD para sua modernização administrativa e aperfeiçoamento da sua atividade finalística. Questão interessante que se coloca, justamente, é se o Ministério Público, como um dos principais legitimados na tutela de direitos e interesses coletivos, também estaria habilitado a receber valores oriundos do FDD. No plano doutrinário, a temática é controversa. Uma parcela da doutrina brasileira sustenta que o recebimento de valores pelo Ministério Público, por exemplo, para o custeio de perícias requeridas ou realizadas em procedimentos presídidos ou ações judiciais propostas pelo Ministério Público caracterizaria desvio de finalidade, ao argumento de que não parece ser este o objetivo do art. 13 da Lei nº 7.347/1985, ao dispor sobre o propósito do Fundo em promover a reconstituição dos bens lesados¹⁹. Outro argumento utilizado nesse sentido é que apenas órgãos responsáveis pela execução de políticas públicas relativas às matérias tratadas nas Leis nºs 7.347/1985 e 9.008/1995 estariam aptos a figurar como destinação de valores do Fundo.

Por seu turno, respeitável corrente acadêmica defende que, a partir das dificuldades no custeio de perícias e auditorias técnicas para o avanço de investigações no âmbito de inquéritos civis ou procedimentos preparatórios e para o correto esclarecimento fático e técnico dentro de ações civis públicas propostas para a tutela de direitos e interesses difusos e coletivos, afigura-se positiva a ideia de que parte dos recursos componentes dos Fundos de Defesa de Direitos Difusos (federal e estaduais) possa ser direcionada para

¹⁹ DANTAS, M. B. *Ação civil pública e meio ambiente: teoria geral do processo, tutela jurisdicional e execução/cumprimento*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 266.

essa finalidade, baseado nos argumentos das limitações orçamentárias do Ministério Público e da necessidade de financiamento de perícias que exijam elevada especialização ou que demandem alta capacidade de investimento para a produção do resultado técnico²⁰.

Em tempos de recursos orçamentários limitados, de enorme complexidade de matéria fática e jurídica a envolver apuração técnica de danos a direitos e interesses difusos e coletivos, e de uma cada vez maior demanda tecnológica com rápida atualização e evolução, a rigor não parece fazer sentido excluir o Ministério Público do recebimento de valores oriundos de Fundos de Defesa de Direitos Difusos, seja por sustentar que este legitimado possui dotação orçamentária também para tal propósito, seja por se afirmar que haveria desvio de finalidade frente ao que estabelece o art. 13 da LACP.

A interpretação sistêmica do art. 13, *caput*, da Lei nº 7.347/1985, do art. 3º, I, II, III e VII, da Lei Federal nº 9.008/1995 e do art. 6º, I, II, III e VII, do Decreto nº 1.306/1994, aliada ao fato da obrigatória e indispensável participação do Ministério Público junto ao Conselho Gestor do Fundo²¹, conduz à conclusão de que é plenamente factível ao Ministério Público apresentar ao Conselho Gestor projeto de custeio, por exemplo, de perícia ou auditoria técnica para investigações conduzidas em inquéritos civis ou para produção de prova técnica no âmbito de ações civis públicas para restituição ou recomposição de

²⁰ MACEDO JÚNIOR, R. P. Propostas para a reformulação da lei que criou o Fundo de Reparação de Interesses Difusos Lesados. *Ensaios de Direito Privado e Social: Contratos, Meio Ambiente e Tutela Coletiva*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 255/256. Pontua ainda o seguinte: “A utilização de recursos do fundo para a realização de perícia pode, desse modo, constituir-se em importante mecanismo para a prevenção de danos a interesses difusos e coletivos, o que se harmoniza plenamente com o espírito da LACP e das leis estaduais e federal que regulam o fundo de direitos difusos. Razoável e oportuno, assim, o uso de recursos do fundo no custeio de exames periciais, estudos e trabalhos técnicos necessários à instrução de inquérito civil instaurado para apuração de fato ofensivo a interesse difuso ou coletivo contido na proposta acima mencionada”.

²¹ Assim explica Teori Zavascki: “A outra peculiaridade da execução diz respeito ao destino a ser dado ao produto da prestação. Havendo condenação em dinheiro, o respectivo valor reverterá não ao patrimônio de uma ou de algumas pessoas determinadas (= o que seria incompatível com a natureza transindividual do direito a ser reparado), e sim a um Fundo, gerido por um Conselho, com a participação obrigatória do Ministério Público e de representantes da comunidade, e os recursos serão ‘destinados à reconstituição dos bens lesados’ (= Lei nº 7.347/1985, art. 13). Trata-se do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, previsto na Lei nº 9.008, de 21.03.1995, e no Decreto nº 1.306, de 09.11.1994” (ZAVASCKI, T. A. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 71. Vide também: LENZA, P. *Teoria geral da ação civil pública*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 75).

bens jurídicos expressão de direitos e interesses difusos e coletivos. É, portanto, legalmente possível a liberação de recursos do FDD (federal) para custeio de perícias/auditorias técnicas ou medidas similares inseridas dentro do campo de atribuições institucionais do Ministério Público para a tutela de direitos e interesses coletivos *lato sensu*, contanto que tal pretensão esteja amparada e explicitada em projeto regularmente apresentado ao CFDD, atenda a todas as exigências contidas em edital, e, por fim, que seja o projeto aprovado pelo Conselho Gestor responsável pela administração dos recursos do Fundo.

Importante, outrossim, que o referido projeto com pretensão de custeio esteja diretamente conectado com o exercício de atividade-fim prevista no rol de atribuições institucionais do Ministério Público e relacionada à proteção, reparação e reconstituição de bens jurídicos que sejam expressão de quaisquer direitos e interesses difusos e coletivos – vale dizer, não se pode admitir, por exemplo, projetos que objetivem arcar com gastos de custeio de pessoal ou reforma material de sedes institucionais²². Exemplo concreto dessa possibilidade é o “Projeto Ser Criança – Resgate da infância e adolescência diante do trabalho no Brasil”, do Ministério Público do Trabalho com atribuição no Distrito Federal, aprovado pelo Conselho Gestor Federal do Fundo de Defesa de Direitos Difusos no ano de 2019, conforme publicação oficial²³.

Relevante mencionar, giro outro, que o art. 13, *caput*, da Lei nº 7.347/1985 estabelece que o modelo normativo do FDD em nível federal deverá ser aplicado também para os Estados da Federação, vale dizer, deverá existir em cada Estado um Fundo similar ao FDD que tenha por objetivo último canalizar os valores obtidos a título de ressarcimento pela violação causada a interesses difusos e

²² Caso de situação particularmente complexa envolve as chamadas “entidades de infraestrutura específica” ou “*claims resolutions facilities*”. Veja-se: “Alguns tipos de litígio de massa já têm, há algum tempo, buscado outros caminhos para obter melhores resultados. Em certos casos, a solução encontrada foi a criação de *entidades de infraestrutura específica* para dar *cumprimento* a negócios jurídicos e decisões judiciais. Exemplos são: a Fundação Renova, a entidade constituída a partir do termo de ajustamento de conduta firmado entre as empresas Samarco, Vale do Rio Doce e BHP Bilinton com a União, Estados de Minas e Espírito Santo e suas autarquias; o TAC firmado em 2002 entre a Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG, o MPF, o Estado de Minas e a Fundação Estadual do Meio Ambiente, com a intervenção de outras entidades, para mitigar os impactos socioambientais decorrentes da implantação da Usina Hidrelétrica de Irapé” (CABRAL, A. do P.; ZANETI JR., H. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as *claims resolution facilities* e sua aplicabilidade no Brasil. *Revista de Processo*, São Paulo: RT, v. 287, a. 44, p. 445-483, jan. 2019. p. 448/449).

²³ Informação disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/Selecao%20de%20Projetos%202019%20-%20Orgaos%20Federais>. Acesso em: 5 jul. 2020.

coletivos a partir da atuação dos legitimados para esta tutela localmente, em cada unidade da Federação. Tem-se aqui uma estratégia legislativa de fazer replicar nos estados o mesmo modelo normativo estabelecido no plano federal, quer dizer, a previsão de existência de um fundo (de natureza contábil, como se verá a breve trecho) para o qual devem ser dirigidos os valores pecuniários alcançados pela atuação concreta dos legitimados para a defesa dos direitos e interesses difusos em sede de tutela coletiva. Vislumbra-se aqui um exemplo do chamado *federalismo cooperativo* que marca o federalismo brasileiro, e é explicado pela ideia de que não há uma precisa e rigorosa separação entre as competências de cada ente federativo, e, em razão de tal maleabilidade nos marcos divisórios da competência de cada um, acabe por se constituir uma maior interação e um modelo mais cooperativo entre União e as demais partes da Federação.

No caso específico da temática sobre “fundos”, a partir do que prescrevem o art. 22, I, e o art. 24, VIII, ambos da Constituição da República Federativa do Brasil, constata-se que a União regulamentou o modelo normativo do Fundo de Defesa de Direitos Difusos em plano federal e dispôs que fosse esse seguido pelos Estados por meio das normas gerais por ela (União) definidas, a partir do qual, então, os Estados deveriam criar localmente seus próprios fundos e Conselhos Estaduais Gestores respectivos. Grande parte dos Estados brasileiros assim o fez, elaborando e inserindo, em seu ordenamento jurídico local, leis estaduais criadoras e regulamentadoras de seus próprios “FDDs”. A título de exemplo, citem-se os Estados de Santa Catarina²⁴, Rio Grande do Sul²⁵, Ceará²⁶, Espírito Santo²⁷ e Rondônia²⁸.

Por fim, tem-se ainda que, em caso de concurso de créditos decorrentes de condenação prevista na Lei Federal nº 7.347/1985 e depositados no FDD, e de indenizações por prejuízos individuais resultados do mesmo evento danoso, estas últimas terão preferência no pagamento, conforme prescreve o art. 99 do CDC. Tal disposição normativa deve ser interpretada conjunta e sistemicamente com os arts. 98 e 100, também do CDC, na medida em que

²⁴ Lei Estadual nº 15.694, de 21 de dezembro de 2011.

²⁵ Lei Estadual nº 14.791, de 15 de dezembro de 2015.

²⁶ Lei Complementar Estadual nº 46, de 15 de julho de 2004.

²⁷ Lei Estadual nº 4.329, de 5 de janeiro de 1990.

²⁸ Lei Complementar Estadual nº 944, de 25 de abril de 2017.

prescrevem que a execução poderá ser coletiva, sendo promovida pelos respectivos legitimados para a execução e liquidação do produto da tutela coletiva, inclusive se abrangendo as vítimas cujas indenizações já tiverem sido fixadas em fase de liquidação. Ademais, decorrido o prazo de um ano sem habilitação de interessados em número compatível com a gravidade do ano, poderão então os legitimados ativos para a tutela de interesses essencialmente coletivos promover a liquidação e execução do montante pago a título de ressarcimento ao dano causado, sendo certo que o produto da respectiva indenização reverter-se-á justamente para o Fundo previsto no art. 13 da Lei nº 7.347/1985.

Essa exposição analítica a respeito das características mais importantes do FDD permite não apenas um entendimento mais detalhado e sistêmico de sua composição e funcionamento. Autoriza, outrossim, uma melhor compreensão acerca de sua *natureza jurídica*.

Compreender a natureza jurídica de determinado instituto jurídico significa entender ontologicamente suas características fundamentais, suas funções e seus propósitos. Significa entender os motivos políticos e jurídicos que levaram à sua constituição, e para o que de fato serve dentro de um sistema normativo complexo. Consoante se percebe da leitura do art. 1º da Lei Federal nº 7.347/1985 e do art. 1º, § 1º, da Lei Federal nº 9.008/1995, todo e qualquer Fundo criado a partir da referência normativa do art. 13 da LACP, seja federal ou estadual, seja geral ou específico a determinada área de defesa de direitos e interesses difusos e coletivos, tem como propósito último concentrar recursos para que sejam utilizados na recomposição dos danos causados a bens de natureza metaindividual e na reconstituição de tais bens quando restar inviável sua reparação específica e o retorno a seu *status* anterior à violação praticada. De acordo com Vitorelli e Oliveira, “[e]m outras palavras, o FDD e os recursos que o compõem só têm uma função: recomposição de bens transindividuais, ante a conversão da reparação da lesão *in natura* por condenação (na esfera administrativa ou judicial) *in pecunia*”²⁹. O fito, portanto, de todo e qualquer Fundo criado tendo como referência normativa a regra do art. 13 da Lei Federal

²⁹ VITORELLI, E.; OLIVEIRA, M. R. O Fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos e o desvio de finalidade na aplicação de seus recursos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 278, n. 3, p. 221-250, dez. 2019. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/80836>. Acesso em: 8 jul. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v278.2019.80836>, p. 229. Vide também: ZANQUIM JUNIOR, J. W. *A responsabilização do Estado e a destinação dos recursos*

nº 7.347/1985 é permitir a recuperação e a recomposição de bem lesado dentro do que for possível fazê-lo a partir de valores pagos por quem perpetrou o dano ao bem e que têm como destino o próprio Fundo, quando se mostre inviável ou impossível a restituição específica, vale dizer, o retorno à situação anterior ao ato lesivo. Destarte, valores obtidos em condenações judiciais no âmbito de ações civis públicas, valores negociados obtidos em compromissos de ajustamento de conduta e multas decorrentes de eventual descumprimento da ordem judicial ou da avença estabelecida, em regra, são destinados a Fundos com gênese normativa no art. 13 da LACP, que, por sua vez, têm por objetivo último permitir, por meio de gestão e aprovação de projetos, a recomposição de bens supraindividuais violados³⁰. Ante a impossibilidade da implementação da tutela específica da obrigação³¹ de recompor o dano causado, converte-se essa tutela em tutela condenatória de pagamento de um determinado montante a título de ressarcimento pela violação causada e não recomposta, “como forma de sanção pelo dano causado à coletividade, a qual será revertida para o FDD”³².

do Fundo de Defesa de Direitos Difusos nas ações de reparação de danos ambientais. Tese (Doutorado em Ciências Ambientais). Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR). São Carlos, 2021.

³⁰ É por este motivo que o art. 1º da Lei nº 9.008/1995, ao tratar dos recursos do FDD – de suas fontes de constituição –, menciona a Lei nº 7.347/1985, a Lei nº 8.078/1990, a Lei nº 7.913/1989 (que versa sobre ação civil pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários) e a Lei nº 8.884/1994 (disciplina o Cade – Conselho Administrativo de Defesa Econômica), especificando que os valores auferidos pela atuação judicial ou administrativa em nome da tutela coletiva devem ser remetidos a um dos Fundos que tenham como referência normativa o art. 13 da LACP.

³¹ “Quando a obrigação, apesar de inadimplida, *ainda pode ser cumprida*, e o seu cumprimento é de interesse do credor, a tutela jurisdicional pode ser prestada na forma específica. No caso de *adimplemento imperfeito ou de cumprimento defeituoso*, o credor pode exigir que o devedor atue *para que a imperfeição seja corrigida*, e nessa linha também é possível pensar em tutela jurisdicional. [...]. A tutela na forma específica, como é óbvio, é a tutela ideal do direito material, já que confere à parte lesada o bem ou o direito em si, e não o seu equivalente. É apenas mediante a tutela específica que o ordenamento jurídico pode assegurar a prestação devida àquele que possui a expectativa de receber um bem” (MARINONI, L. G. *Técnica processual e tutela dos direitos [livro eletrônico]*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, Parte II, Cap. 2 – grifos presentes no original).

³² VITORELLI, E.; OLIVEIRA, M. R. O Fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos e o desvio de finalidade na aplicação de seus recursos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 278, n. 3, p. 221-250, dez. 2019. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/80836>. Acesso em: 8 jul. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v278.2019.80836>, p. 229. Vide também: RODRIGUES, M. A. Ponderações sobre a *fluid recovery* do art. 100 do CDC. In: MAZZEI, R.; NOLASCO, R. (coord.). *Processo civil coletivo*. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 459-468.

Neste aspecto, relevante destacar a aproximação conceitual feita entre a natureza jurídica dos Fundos de acordo com o art. 13 da Lei de Ação Civil Pública, e o instituto da *fluid recovery* presente na realidade jurídica norte-americana. Este último se caracteriza pela intenção – como “reparação fluida” – de assegurar algum tipo de reparação aos direitos individuais que são tutelados como coletivos para fins de estratégia de efetividade da prestação jurisdicional. Arenhart e Osna pontuam que tal aproximação é conceitualmente pouco precisa, posto que a característica fundamental dos Fundos dessa natureza não é exatamente assegurar a reparação particularizada, via tutela ressarcitória, de direitos individuais homogêneos, mas garantir a reparação de bens jurídicos transindividuais lesados justamente por meio dos recursos obtidos por meio dos instrumentos legais de tutela coletiva disponíveis e que, por definição, devem confluir os aludidos Fundos.

O fato de que os Fundos criados a partir da referência normativa do art. 13 da Lei nº 7.347/1985 (e que, destarte, têm em sua gênese e constituição jurídica o propósito último de reparação e recomposição de bens transindividuais) podem eventualmente receber, transversal e excepcionalmente, valores obtidos por meio da tutela coletiva de direitos individuais homogêneos não os converte e caracteriza como fundos destinados à reparação de interesses individuais. Seguem sendo ontologicamente fundos voltados por definição a congregarem esforços convertidos em valores pecuniários capazes de colocar à disposição da sociedade brasileira meios de reparação e recomposição de bens jurídicos de âmbito coletivo, de forma a beneficiá-la como um todo justamente através da garantia de maior proteção de tais bens jurídicos (meio ambiente, consumidor, patrimônio histórico, patrimônio paisagístico, ou qualquer outro direito ou interesse desta ordem).

Todavia, a efetividade do funcionamento de Fundos criados a partir do art. 13 da LACP e da utilização dos recursos que compõem suas fontes depende não apenas da finalidade última que define e justifica sua própria existência, mas também do modo como se constituem e são reconhecimentos na perspectiva financeiro-orçamentária. Para tanto, é imprescindível compreender uma distinção fundamental trazida pela Lei Federal nº 4.320/1964.

O art. 71 da Lei nº 4.320/1964 (denominada “Lei do Orçamento Público”) faz um recorte metodológico importante na estrutura normativa do orçamento público brasileiro ao disciplinar conceitualmente o que são

fundos especiais e qual sua relação com as receitas públicas do Estado. *Ab initio*, importante entender que para o Estado funcionar e realizar suas inúmeras funções essenciais, obviamente se faz necessário ter um conjunto de receitas públicas. Via de regra, as receitas ingressam nos cofres do Estado, adquirindo a qualidade de *públicas*, por meio do recolhimento de tributos, a partir da partilha constitucional de competência entre os entes federados e a atribuição do que cada qual pode cobrar e recolher. Toda despesa pública regularmente orçada depende da previsão de existência da respectiva receita pública capaz de financiá-la³³. Além da discussão conceitual (e terminológica) entre receitas públicas ordinárias e extraordinárias, e entre receitas públicas fiscais e extrafiscais, o que a rigor importa para o presente estudo é compreender o que significa *fundo especial* e que tipo de receita pública se trata.

Dispõe o art. 71 da Lei nº 4.320/1964: “Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”. Determinadas receitas públicas, a depender de sua qualidade intrínseca, devem ser direcionadas para fundos específicos (*fundos especiais*) constituídos com o fim de possibilitar a efetivação de “certas atividades estatais de relevante interesse público”³⁴, vale dizer, os recursos públicos arrecadados em determinadas condições excepcionais devem não apenas compor ditos fundos, mas sobretudo devem receber *afetação* para que sejam aplicados exclusivamente de acordo com o fim que deu sentido à própria criação legal do fundo. Nessa medida, *fundos especiais* se caracterizam por ser um conjunto de recursos financeiros que se destinam a atender programas ou propósitos específicos de interesse público, como, a rigor, é o caso da proteção dos direitos

³³ “As receitas públicas podem se originar: a) *do patrimônio estatal*: da exploração de atividades econômicas por entidades estatais ou do seu próprio patrimônio, como as rendas do patrimônio mobiliário e imobiliário do Estado, receitas de aluguel e arrendamento dos seus bens, de preços públicos, compensações financeiras da exploração de recursos naturais e minerais (*royalties*), de prestação de serviços comerciais e de venda de produtos industriais ou agropecuários; b) *do patrimônio do particular*: pela tributação, aplicação de multas e perdas de perdimento, recebimento de doações, legados, heranças vacantes etc.; c) *das transferências intergovernamentais*: relativa à repartição das receitas tributárias transferidas de um ente diretamente para outro ou por meio de fundos de investimento ou de participação; d) *dos ingressos temporários*: mediante empréstimos públicos, ou da utilização de recursos transitórios em seus cofres, como os depósitos em caução, fianças, operações de crédito por antecipação de receitas etc.” (ABRAHAM, M. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 97)

³⁴ ABRAHAM, M. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 141.

e interesses coletivos, de modo que a aplicação de suas receitas se dirija a fins específicos determinados em lei³⁵.

Com efeito, quaisquer tipos de “Fundos”, criados diretamente a partir do art. 13 da Lei nº 7.347/1985, ou que tenham tomado a referida norma jurídica como vetor (expressa ou implicitamente) para sua criação, não se caracterizam apenas pelo propósito de reparação e recomposição dos bens jurídicos metaindividuais lesados, mas também se caracterizam pelo fato de serem, sempre, fundos especiais nos moldes descritos no art. 71 da Lei do Orçamento Público. Sendo assim, os recursos financeiros que compõem tais fundos não apenas se destinam à recuperação dos bens jurídicos coletivos relacionados aos direitos e interesses discriminados no art. 1º da LACP, como também são legalmente afetados por tal finalidade e, desta forma, não podem ser utilizados para outro fim que não o da reparação e recomposição de bens lesados.

O que se observa, portanto, é que os fundos especiais têm como característica a vinculação da aplicação de suas receitas aos fins a que foram criados. Não é diferente com o FDD, que foi estabelecido em lei especialmente para o financiamento de ações e projetos voltados à tutela e reparação de interesses transindividuais lesados. Assim, não pode haver dúvidas de que, como a arrecadação do FDD é vinculada a uma finalidade específica, ele se caracteriza como fundo especial e, nessa condição, está vinculado a despender seus recursos apenas na finalidade que motiva sua arrecadação e, em última instância, sua própria existência.³⁶

Exatamente por tais motivos, o papel dos respectivos Conselhos Gestores é tão relevante para a busca de resultados concretos na realidade prática da tutela de direitos e interesses coletivos. Determinar-se de acordo com o

³⁵ ABRAHAM, M. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 144.

³⁶ VITORELLI, E.; OLIVEIRA, M. R. O Fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos e o desvio de finalidade na aplicação de seus recursos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 278, n. 3, p. 221-250, dez. 2019. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/80836>. Acesso em: 8 jul. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v278.2019.80836>, p. 231.

que prescrevem o art. 13 da Lei nº 7.347/1985, o art. 1º, § 1º, da Lei Federal nº 9.008/1995 e o art. 1º do Decreto nº 1.306/1994, e ter suas receitas mantidas sob afetação com o estrito objetivo de atendimento de tais finalidades constituem-se como as características fundantes e inafastáveis de todo e qualquer Fundo dessa natureza – independentemente de sua nomenclatura. De outra parte, e para além, há também outra importante característica que deve ser destacada: tratem-se estes de *fundos especiais contábeis*.

Isso quer dizer que, a despeito da incidência da regra do art. 56 da Lei nº 4.320/1964³⁷ e da consequente exigência legal de que os recursos federais sejam concentrados em conta bancária única, os recursos financeiros que integram o FDD e outros fundos especiais dessa ordem devem ser contabilmente tratados de forma separada, atrelados não à circunstância contábil de serem contabilizados como recursos do ente federado respectivo, mas atrelados ao propósito que confere justificativa à própria existência do respectivo Fundo, que é permitir a reparação e reconstituição, pela via pecuniária, de bens jurídicos que são expressão dos direitos e interesses difusos e coletivos protegidos pelo microsistema processual coletivo³⁸.

Portanto, todo e qualquer Fundo a ter como propósito a reparação e recomposição de bens jurídicos lesados relacionados a direitos e interesses difusos e coletivos e que, por conta disso, caracterize-se como mecanismo legal integrante do chamado microsistema de justiça de tutela coletiva e processo coletivo, define-se dogmaticamente como um *fundo especial de natureza contábil de correspondência normativa ao art. 13 da Lei Federal nº 7.347/1985*.

³⁷ “A primeira [reflexão] refere-se à aplicação (ou não) do princípio da unidade de tesouraria (art. 56 da Lei nº 4.320/1964) aos fundos. Isso porque o referido dispositivo determina que o recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.” (ABRAHAM, M. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 143 – grifos presentes no original)

³⁸ VITORELLI, E.; OLIVEIRA, M. R. O Fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos e o desvio de finalidade na aplicação de seus recursos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 278, n. 3, p. 221-250, dez. 2019. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/80836>. Acesso em: 8 jul. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v278.2019.80836>, p. 232. Destacam ainda os autores: “Esse aspecto, que parece periférico, é da mais elevada importância. Conquanto os recursos do FDD sejam legalmente destinados a finalidades específicas, eles são depositados na mesma conta bancária para a qual são revertidos todos os aportes financeiros pertencentes à União. Assim, enquanto não forem desembolsados, os recursos do fundo permanecem como saldo dessa conta, ainda que, contabilmente, estejam vinculados a finalidades específicas”.

2 O FEID (“FUNDO ESTADUAL DE DEFESA DOS INTERESSES DIFUSOS” - LEI Nº 20.094/2019, DO ESTADO DO PARANÁ) E O FEMA (“FUNDO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE” - LEI Nº 12.945/2000, DO ESTADO DO PARANÁ): UM ESTUDO ANALÍTICO

A abordagem empreendida no item anterior a respeito da formatação normativa e das características mais relevantes dos genericamente chamados “Fundos de Defesa de Direitos Difusos”, a se ter como referência primeira o FDD (de âmbito federal), regulamentado pela Lei Federal nº 9.008/1995 e pelo Decreto nº 1.306/1994 por conta do que prescreve o art. 13 da Lei Federal nº 7.347/1985 (LACP), em realidade pretendeu estabelecer uma espécie de panorama ampliado do modelo normativo que regula e regulamenta os referidos Fundos para, então, promover um recorte mais preciso sobre como a questão está disciplinada no Estado do Paraná, a fim de avaliar sua compatibilidade com os diplomas legais mencionados neste trabalho.

Preliminarmente, todavia, faz-se necessária uma recapitulação histórica acerca de como o tema foi tratado recentemente no Estado do Paraná³⁹.

O Estado do Paraná contava inicialmente com um Fundo inspirado no art. 13 da Lei Federal nº 7.347/1985: era o “Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos”, criado e disciplinado pela Lei Estadual nº 11.987/1998 e que tinha como seu propósito definidor “a prevenção e a reparação dos danos causados ao consumidor, ao meio ambiente, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos”⁴⁰. Fazia menção explícita ao art. 13 da Lei Federal nº 7.347/1985 e ao art. 100, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.078/1990, e também determinava que os valores arrecadados pelo Fundo

³⁹ Os apontamentos deduzidos neste tópico/item em boa medida derivam de considerações expostas em estudo de natureza teórica e orientativa (Nota Técnica nº 08/2020-CAOPMAHU), produzido no âmbito de Procedimento Administrativo sob nº MPPR-0046.20.036781-4, do Centro de Apoio das Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado do Paraná (NRH/CAOPMAHU-MPPR), a ter como objeto o desenvolvimento de estudos teóricos e o acompanhamento dos modelos normativos do “Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos (FEID)”, definido pela Lei Estadual nº 20.094/2019, e do “Fundo Estadual do Meio Ambiente (FEMA)”, definido pela Lei Estadual nº 12.945/2000. As observações decorrentes do trabalho de pesquisa empreendido naquele estudo – que contou com participação do autor – serviram de base para boa parte dos argumentos contidos neste artigo, os quais aqui foram expandidos e aprofundados em razão da abordagem científica ora empreendida.

⁴⁰ Lei Estadual nº 11.987/1998, art. 2º.

poderiam, do mesmo modo, ser utilizados no aparelhamento dos órgãos de defesa dos interesses difusos, na promoção de eventos educativos e científicos, bem como na edição de material informativo relacionado com a natureza da infração ou dano causado.

Em uma medida que implicou retrocesso para o microsistema de justiça de tutela coletiva e processo coletivo local, o Estado do Paraná editou e fez publicar oficialmente, em 10 de janeiro de 2013, a Lei Estadual sob nº 17.481/2013, que, *grosso modo*, determinou a extinção de diversos Fundos Estaduais e a revogação expressa de suas legislações de regência, e entre eles estava, justamente, o Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos⁴¹. Com a extinção, inclusive, houve também a determinação para que eventual saldo financeiro do Fundo fosse recolhido e incorporado ao Tesouro Geral do Estado do Paraná, passando a ser considerada receita corrente do ente federado⁴². Essa decisão por parte das autoridades constituídas do Estado do Paraná causou não apenas retrocesso conforme já comentado, mas enorme disfuncionalidade em razão da remoção de uma “pedra fundamental” do microsistema local de tutela coletiva, uma vez que o principal fundo estadual para a defesa de direitos e interesses difusos e coletivos fora simplesmente extinto, sem que nenhuma providência administrativa ou legislativa para sua substituição fosse adotada.

O quadro de disfuncionalidade normativa relacionado à efetivação da preservação e reparação de direitos e interesses difusos e coletivos violados no Estado do Paraná manteve-se por anos, até a edição, em 19 de dezembro de 2019, da Lei Estadual nº 20.094, que (re)criou o “Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos – FEID” de acordo com a regra prevista no art. 13 da Lei Federal nº 7.347/1985, fazendo ressurgir, então, um fundo local similar e em paralelo normativo com o FDD (federal) regido pela Lei Federal nº 9.008/1995 e pelo Decreto nº 1.306/1994.

Durante o período temporal compreendido entre 2013 e 2019, a efetivação da reparação *in pecunia* dos danos causados aos bens jurídicos metaindividuais no Estado do Paraná deu-se por outros tipos de fundos, mais precisamente fundos de temática específica. A despeito da existência no Estado do Paraná de

⁴¹ Lei Estadual nº 17.481/2013, art. 1º, III.

⁴² Lei Estadual nº 17.481/2013, art. 2º.

diversas modalidades de fundos dos mais diversos matizes, somente dois deles podem ser considerados *fundos especiais de natureza contábil de correspondência normativa* ao art. 13 da Lei Federal nº 7.347/1985: o “Fundo Estadual do Meio Ambiente” (disciplinado pela Lei Estadual nº 12.945/2000) e o “Fundo Estadual de Defesa do Consumidor” (disciplinado pela Lei Estadual nº 14.975/2005)⁴³. Sendo assim, desde o início de vigência das respectivas leis – e mesmo após a entrada em vigor da Lei Estadual nº 20.094/2019 –, os recursos financeiros aferidos por instrumentos legais de tutela coletiva relacionados à reparação de danos aos interesses difusos meio ambiente e consumidor no Estado do Paraná, por determinação legal, devem ser encaminhados aos respectivos fundos de temática específica.

Feito esse breve detalhamento histórico, mister agora compreender como a Lei Estadual nº 20.094/2019, de fato, redefiniu o microsistema normativo processual coletivo no Estado do Paraná, e quais seus impactos para a definição de estratégias e diretrizes por parte dos atores institucionais legitimados para a tutela coletiva nesta unidade da Federação.

Em primeiro lugar, imprescindível registrar que o Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos (FEID), criado e instituído no Estado do Paraná pela Lei Estadual nº 20.094/2019, trata-se, também, de fundo especial de natureza contábil de correspondência normativa ao art. 13 da Lei Federal nº 7.347/1985. Com contornos definitórios muito semelhantes aos existentes na anterior Lei Estadual nº 11.987/1998, o novel diploma legislativo surge de forma a colmatar uma lacuna normativa existente desde 2013.

Defato, o FEID do Estado do Paraná, aparentemente, procurou reorganizar localmente a forma de reparação e reconstituição de direitos e interesses difusos e coletivos lesados no Estado. Com efeito, seu art. 1º, além de fazer menção expressa ao art. 13 da Lei Federal nº 7.347/1985 – e explicitar o paralelismo normativo entre o FEID e o FDD (federal) –, prescreve que o Fundo estadual,

⁴³ De fato existem outros Fundos em operação no Estado do Paraná, valendo citar o “Fundo Estadual dos Direitos do Idoso” (Lei Estadual nº 16.732/2010), o “Fundo Estadual da Infância e Adolescência” (Lei Estadual nº 9.579/1991), o “Fundo Estadual da Saúde” (Lei Complementar Estadual nº 152/2012) e o “Fundo Estadual de Recursos Hídricos” (Lei Estadual nº 12.726/1999). Todavia, a partir do que se verifica pelo exame dos seus diplomas legislativos específicos, nenhum desses Fundos tem natureza jurídica assemelhada ao Fundo indicado no art. 13 da LACP, e não há qualquer referência explícita ou implícita ao referido art. 13 em nenhuma das leis instituidoras dos Fundos mencionados nesta nota de rodapé e aqui examinadas.

instrumento legal de natureza contábil, será gerido por um Conselho Estadual e tem por finalidade atuar no sentido de efetivar a prevenção e a reparação dos danos causados a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico urbano, por infração à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, ao patrimônio público e social e a outros interesses difusos e coletivos. De plano, chama atenção o fato da ausência de menção explícita aos interesses difusos meio ambiente e consumidor. Tal percepção resta reforçada pelo contido no art. 2º, §§ 5º e 8º, da Lei, em que se verifica que os recursos tratados no referido artigo devem ser destinados ao FEID, exceto quando houver fundo de proteção ou defesa de direito difuso específico para tanto, e também que estão excluídos do rol de receitas do FEID os valores arrecadados por indenizações, condenações e acordos judiciais provenientes de danos causados ao meio ambiente natural, e bem assim todas as receitas explicitadas na Lei Estadual nº 12.945/2000.

Esse ponto explicita, desde logo, uma primeira dificuldade hermenêutica e de factibilidade funcional a envolver o Fundo Estadual de Defesa de Interesses Difusos no Estado do Paraná (FEID). De uma parte, revela a opção por se restabelecer uma diretriz caracterizada pela existência de um tipo de fundo que conta com referência expressa ao art. 13 da LACP e estrutura de regramento semelhante àquela discriminada na Lei Federal nº 9.008/1995. De outro, a manutenção do modelo de existência concomitante entre um Fundo de ordem geral (FEID) e fundos especiais de tutela específica, como é o caso do Fundo Estadual de Meio Ambiente (FEMA) e o Fundo Estadual de Defesa do Consumidor (FECON). Desse modo, a partir da Lei Estadual nº 20.094/2019, passaram a existir, concomitantemente, um fundo de ordem mais ampla voltado genericamente à “prevenção e reparação” dos danos causados a direitos e interesses difusos e coletivos, e fundos concentrados especificamente em uma determinada área de tutela coletiva (mais precisamente, meio ambiente e consumidor) e que, da mesma forma, são também fundos especiais contábeis cujos recursos também são destinados à reconstituição dos (respectivos) bens lesados. Todavia, suas fontes de receita, embora em gênese sejam assemelhadas, são tratadas de maneira diferenciada e seus recursos recebem destinação diversa em função de sua origem e de seu propósito.

Todo recurso que integrar fonte de receita do FEID e que for auferido a partir da utilização de instrumentos legais de tutela coletiva por legitimados

ativos para tanto⁴⁴, vale dizer, todo o montante obtido com as indenizações decorrentes de condenações e acordos judiciais por danos causados aos direitos e interesses coletivos *lato sensu* retratados na lei⁴⁵, com as multas aplicadas em razão do descumprimento de decisões judiciais pertinentes a ofensas perpetradas a direitos difusos e coletivos (obviamente relacionadas aos direitos e interesses tutelados na decisão judicial descumprida), e com os valores decorrentes de medidas compensatórias quando convertidas em indenizatórias, estabelecidos em acordo extrajudicial, termo de ajustamento de conduta (TAC) ou acordo de leniência⁴⁶, assim como as multas advindas do descumprimento de cláusulas estabelecidas em tais instrumentos, de acordo com o modelo aqui analisado, deve ir para conta bancária específica para tal fim em nome do Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos. Exceto, todavia, quando o interesse difuso envolvido e tutelado por ação desenvolvida por algum ou alguns dos legitimados para tanto se tratar do “meio ambiente” ou da “defesa do consumidor”. Nessas hipóteses, o produto alcançado terá destinação diversa.

Se o interesse difuso que ensejou ação institucional em sua proteção ou reparação se tratar de meio ambiente, os recursos obtidos de condenações judiciais ou acordos judiciais, de multas aplicadas em decorrência de descumprimento de ordem judicial relacionada à condenação ou acordo, ou em decorrência de medidas compensatórias, quando convertidas em indenizatórias, estabelecidas em acordo extrajudicial ou termo de ajustamento

⁴⁴ Lei nº 7.347/1985, art. 5º.

⁴⁵ Reitere-se: bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, ordem econômica, ordem urbanística, honra e dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, patrimônio público e social e outros interesses difusos e coletivos (desde que não possuam fundo de proteção ou defesa específico).

⁴⁶ Em relação ao acordo de leniência, sua presença no inciso II do art. 2º da Lei Estadual nº 20.094/2019 parece atender aos objetivos estabelecidos na Lei Estadual nº 19.984/2019, que instituiu o “Fundo Estadual de Combate à Corrupção”. De se observar, todavia, que o referido Funcor/PR não possui natureza jurídica de fundo especial de natureza contábil de correspondência normativa ao art. 13 da Lei Federal nº 7.347/1985, ao contrário dos fundos FEID e FEMA tratados neste estudo, posto que seu propósito último é financiar ações e programas formatados para prevenir, fiscalizar e reprimir a prática de ilícitos que causam prejuízo ao Erário estadual ou que gerem enriquecimento ilícito de servidores públicos estaduais ou de pessoas jurídicas indicadas na Lei Anticorrupção, inclusive mediante o aperfeiçoamento de servidores, recrutamento de pessoal, aparelhamento administrativo, aquisição de instalações e ampliação da capacidade instalada da Controladoria Geral do Estado do Paraná.

de conduta (TAC), devem ter como destino o Fundo Estadual de Meio Ambiente (FEMA), disciplinado pela Lei Estadual nº 12.945/2000⁴⁷. Por seu turno, quando os recursos advêm de condenações judiciais de que tratam os arts. 11 e 13 da Lei Federal nº 7.347/1985 impostas, em tutela ressarcitória, para a reparação de danos causados aos interesses coletivos em sentido amplo de consumidores, o valor arrecadado deve ser direcionado para o Fundo Estadual de Defesa do Consumidor (FECON), por força do que determina a Lei Estadual nº 14.975/2005. Nesse passo, a interpretação lógico-sistemática dos arts. 1º, 2º e 3º da Lei Estadual nº 14.975/2005 e dos arts. 1º, parágrafo único, e 2º, I e II, e §§ 5º e 8º da Lei Estadual nº 20.094/2019 conduz à conclusão de que, a despeito da ausência de previsão expressa na lei que criou o FECON, também valores pagos a título de indenização em acordos judiciais e extrajudiciais relacionados à tutela coletiva de defesa dos consumidores devem ser dirigidos ao FECON, e, da mesma maneira que as demais receitas, destinar-se-ão ao financiamento de planos, programas ou projetos que objetivem a informação, orientação, proteção, defesa ou reparação de danos causados ao consumidor no plano coletivo.

São, portanto, 3 (três) fundos distintos existentes no Estado do Paraná, inspirados diretamente no art. 13 da LACP, e que, desde a entrada em vigor da Lei Estadual nº 20.094/2019, convivem conjuntamente o FEID, o FEMA e o FECON. Essa constatação conduz a uma segunda dificuldade verificada, agora de ordem pragmática: a eventual dificuldade de funcionamento concomitante entre os três fundos, com suas exigências burocráticas, de fiscalização da qualidade deliberativa de suas decisões, de atendimento às exigências das respectivas leis, e de aprovação de projetos e fiscalização de prestação de contas.

A título de comparação (a referência, aqui, dá-se por conta da proximidade regional), os Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul possuem modelo normativo em que existe um único Fundo para tal finalidade, em ambos chamado de “Fundo para Reparação de Bens Lesados – FRBL”. Em Santa Catarina, o FRBL existe desde 2011, criado e instituído pela Lei Estadual nº 15.694/2011 e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 808/2012, e, de acordo com o art. 2º da mencionada Lei Estadual, tem por fim último

⁴⁷ A própria Lei Estadual nº 20.094/2019, em seu art. 2º, § 8º, é explícita ao prescrever que estão excetuadas do FEID as receitas provenientes de indenizações, condenações e acordos judiciais provenientes de danos causados ao meio ambiente natural, bem como as receitas de que trata a Lei nº 12.945/2000.

buscar ressarcir a coletividade local por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, à economia popular, a bens e direitos de valor artístico, histórico, estético, turístico e paisagístico, à ordem urbanística, à ordem econômica, ao patrimônio público ou a qualquer outro interesse difuso e coletivo. De acordo com a apresentação oficial constante no endereço eletrônico do FRBL/SC, “[e]m Santa Catarina, o dinheiro proveniente de condenações, multas e acordos judiciais e extrajudiciais em face de danos causados à coletividade em áreas como meio ambiente, consumidor e patrimônio histórico é revertido ao Fundo de Reconstituição de Bens Lesados (FRBL), o qual financia projetos que atendem a interesses da sociedade. O objetivo principal do FRBL é custear projetos que previnam ou recuperem danos sofridos pela coletividade”⁴⁸. Extrai-se do Regimento Interno do FRBL/SC que o respectivo Conselho Gestor do Fundo funcionará junto à Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Santa Catarina (órgão de chefia do Ministério Público local) em razão de disposição de lei que vincula o FRBL diretamente ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Há ainda disposição regimental específica a respeito de como as receitas do FRBL/SC serão destinadas, centralizadas, repassadas e aplicadas nos projetos previamente aprovados pelo Conselho Gestor, efetivando-se o repasse e a aplicação dos montantes por meio de descentralização orçamentária por meio de ações específicas estabelecidas no orçamento do FRBL/SC. Giro outro, é possível verificar pela relação disponibilizada o financiamento de diversos tipos de projetos desde o ano 2011, sobretudo nas áreas dos interesses difusos de meio ambiente, cultura e consumidor⁴⁹.

No Rio Grande do Sul, o FRBL existe desde o ano 2015, após sua formalização por meio da Lei Estadual nº 14.791/2015, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 53.072/2016. Também fazendo expressa referência do art. 13 da LACP, prescreve a mencionada lei estadual que o FRBL/RS tem por objetivo precípuo permitir o ressarcimento à coletividade local pelos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, à economia popular, a bens e direitos de valor artístico, histórico, estético, turístico e paisagístico, à ordem urbanística, à ordem econômica, ao patrimônio público, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos e religiosos, ou a qualquer outro interesse difuso ou

⁴⁸ Disponível em: <https://mpsc.mp.br/fundos-do-ministerio-publico/frbl>. Acesso em: 15 jul. 2020.

⁴⁹ Disponível em: <https://documentos.mpsc.mp.br/portal/manager/resourcesDB.aspx?path=5121>. Acesso em: 15 jul. 2020.

coletivo. Da página eletrônica oficial do FRBL/RS, além da descrição *supra*, há também a informação de que entre as “receitas que constituem o fundo estão indenizações decorrentes de condenações, acordos judiciais promovidos pelo MPRS por danos causados a bens e direitos e de multas aplicadas em razão do descumprimento de ordens ou de cláusulas naqueles atos estabelecidos”, bem como de que também se reverterem para o FRBL “os valores decorrentes de medidas compensatórias estabelecidas em acordo extrajudicial ou termos de ajustamento de conduta (TAC), promovidos pela Instituição, e de multas aplicadas pelo descumprimento de cláusulas estabelecidas nesses instrumentos”⁵⁰. A exemplo do que ocorre em Santa Catarina, o Regimento Interno do FRBL/RS dispõe que o respectivo Conselho Gestor do Fundo funcionará junto à Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul em razão de disposição de lei que vincula o FRBL diretamente à respectiva unidade do Ministério Público.

Importante registrar o fato de que tanto o FRBL/SC como o FRBL/RS, por força de lei, estão diretamente ligados aos Ministérios Públicos locais dos respectivos Estados, o que certamente gera vinculação jurídico-orçamentária importante para o alcance dos propósitos desses Fundos. Ademais, ambos são presididos por representantes dos respectivos Ministérios Públicos, o que tem se corroborado em um componente político importante para o regular funcionamento dos Conselhos Gestores, na medida em que estatisticamente o Ministério Público brasileiro, dentre os legitimados do art. 5º da Lei da Ação Civil Pública, tem se destacado como a instituição de atuação de maior destaque em termos de defesa de direitos e interesses difusos e coletivos, seja sendo o ator institucional responsável pelo maior número de ações civis públicas propostas⁵¹, seja sendo por meio de relevante atuação extrajudicial na produção de termos de ajustamento de conduta no âmbito de investigações formais instauradas para prevenir ou investigar dano causado a interesses de natureza coletiva. Além disso, tanto o Conselho Gestor do FRBL/SC como o Conselho Gestor do FRBL/RS têm, aproximadamente, 25% (vinte e cinco por cento) de seus assentos reservados aos respectivos Ministérios Públicos de

⁵⁰ Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/frbl/>. Acesso em: 15 jul. 2020.

⁵¹ Uma profunda abordagem a respeito pode ser consultada em: ARANTES, R. B. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Rev. Bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 83-102, Feb. 1999. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000100005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 jul. 2020.

seus estados, sendo certo, ainda, que, em ambos, a presidência do Conselho Gestor é exercida sempre por representante do Ministério Público⁵².

Esse conjunto de fatores – atuação destacada do Ministério Público brasileiro na defesa de interesses coletivos *lato sensu*, a vinculação jurídico-orçamentária dos Fundos ao Ministério Público, o considerável número de assentos ocupados pelo Ministério Público em cada respectivo Conselho Gestor, o fato de haver um único fundo especial de natureza contábil de correspondência normativa ao art. 13 da Lei Federal nº 7.347/1985 em cada um dos aludidos Estados, o fato de a Presidência do Conselho Gestor ser exercida sempre por representante do Ministério Público, o constante fluxo de projetos analisados e financiados pelos Fundos, dentre outros – parece sinalizar que a maior presença e a mais efetiva participação do Ministério Público no processo de tomada de decisões a respeito da utilização dos recursos amealhados pelo FRBL/SC e FRBL/RS, além do seu papel constitucional de preservação da ordem jurídica e dos interesses coletivos e interesses indisponíveis⁵³, têm se consolidado como elementos fundamentais para um funcionamento mais eficiente de cada um dos mencionados Fundos, possibilitando o financiamento de projetos voltados à prevenção de violações, bem como de projetos direcionados à reparação e recomposição dos bens coletivos lesados, contribuindo, assim, para um fortalecimento da sociedade local a partir de uma maior garantia de proteção dos direitos e interesses difusos e coletivos.

A mesma realidade fático-normativa, todavia, não se verifica no caso do FEID do Estado do Paraná. Em primeiro lugar, a Lei Estadual nº 20.094/2019, dentre os 9 (nove) assentos previstos para a composição do Conselho Gestor do FEID, ao Ministério Público é reservada apenas 1 (uma) vaga, conferindo à instituição participação de 11% (onze por cento) no Conselho. Ademais, a presidência do Conselho Gestor, por disposição legal, é exercida não por representante do Ministério Público, mas por um representante da Secretaria de Estado da Justiça, Família e Trabalho⁵⁴. De notar-se, outrossim, que o FEID está integrado à estrutura organizacional da referida Secretaria de Estado, e não vinculado diretamente ao Ministério Público como ocorre nos Estados de

⁵² Quanto ao FRBL/SC, confira-se o que estabelece o art. 7º da Lei Estadual nº 15.694/2011; com relação ao FRBL/RS, confira-se o que estabelece o art. 7º da Lei Estadual nº 14.791/2015.

⁵³ Constituição da República, art. 127, *caput*, e art. 129, III.

⁵⁴ SEJUF.

Santa Catarina e Rio Grande do Sul⁵⁵. Some-se a essas disposições normativas o fato de que, consoante já explicado, o Estado do Paraná vem de um período de grande disfuncionalidade envolvendo a efetivação da tutela de interesses de natureza coletiva, em especial após a edição da Lei Estadual nº 17.481/2013, que, por quase uma década, se manteve vigente e fez com que o Estado do Paraná permanecesse por todo esse lapso temporal sem um fundo de ordem geral capacitado para o recebimento de recursos e repasse de aplicações para o custeio de projetos preventivos e de recuperação de bens coletivos concretamente lesados.

Todos esses elementos indicam um contexto de alta dificuldade para um efetivo e corrente funcionamento da parte final do microsistema de justiça da tutela coletiva no Estado do Paraná, com a necessidade de um grande esforço burocrático e de funcionamento síncrono de cada um dos Fundos (FEID, FEMA e FECON) para que, na concretude prática, de fato se verifique que condenações, indenizações, acordos e multas auferidos em função da utilização de instrumentos legais de tutela coletiva possam, realmente, ter o seu produto utilizado em prevenção de violações, reparação de danos causados, aperfeiçoamento das estruturas de fiscalização e investigação de órgãos públicos e instituições e, também, em medidas locais que possam tornar mais protegido e robusto um determinado interesse coletivo.

O que se denota neste ponto, a partir do que restou acima destacado, é uma dificuldade empiricamente mensurável no Estado do Paraná, qual seja, a de fazer funcionar na mesma unidade federativa três fundos de características e propósitos similares que sejam capazes de fato de tornar efetivas suas finalidades no sentido de prevenir e, sobretudo, ressarcir a sociedade paranaense dos danos causados a direitos e interesses difusos e coletivos. Aparentemente, os modelos normativos locais que estipulam a existência e o funcionamento de apenas um Fundo de recomposição de direitos e interesses difusos e coletivos – novamente se valendo do exemplo de Santa Catarina e Rio Grande do Sul – têm melhores condições de responder de modo mais eficiente à demanda do chamado “processo coletivo”.

A realidade é que, até o momento, não houve por parte do Poder Executivo do Estado do Paraná a publicação do ato regulamentador da Lei

⁵⁵ Lei Estadual nº 20.094/2019, arts. 3º e 4º.

nº 20.094/2019 e, via de consequência, por conta disso, não foi ainda possível definir a composição e fazer funcionar o Comitê Gestor do FEID (CEG/FEID)⁵⁶. Sem Comitê Gestor constituído e em funcionamento regular, obviamente que nenhuma deliberação pode ser tomada quanto ao processo de destinação e à própria aplicação dos ativos existentes no FEID – mas não se desconsidera o fato de que não basta apenas a formalização do CEG/FEID; há um natural “tempo de maturação” para que o órgão ganhe estrutura material e humana, tenha rotina burocrática e administrativa para permitir a formação de um regular processo de tomada de decisões, e elabore uma pauta transparente capaz de permitir uma rápida e profunda análise de todos os projetos que atendam à finalidade última do FEID, que é permitir o financiamento para prevenção e reparação de danos a bens jurídicos coletivos.

Característica marcante que diferencia os fundos criados a partir da referência legal do art. 13 da Lei nº 7.347/1985 de outros tipos de instrumento financeiro é o papel desempenhado por seus Conselhos Gestores na administração e aplicação dos recursos obtidos a partir de suas fontes de receitas. Por conta do modelo normativo definido na Lei nº 9.008/1995 e no Decreto nº 1.306/1994, competirá sempre e inafastavelmente ao Conselho Gestor respectivo deste tipo de Fundo – sob pena de o próprio Fundo se desconfigurar ontologicamente se tais finalidades não estiverem expressamente discriminadas em sua lei de criação –, no mínimo, (a) zelar pela aplicação dos recursos na consecução dos objetivos previstos na Lei Federal nº 7.347/1985 e diplomas legislativos assemelhados, (b) examinar e aprovar projetos de reconstituição de bens lesados, inclusive os de caráter científico e de pesquisa, e (c) examinar e aprovar projetos de modernização administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas relativas à proteção dos bens e interesses difusos e coletivos.

De outra parte, efetivar-se a tutela coletiva implica um adequado funcionamento do Conselho Gestor pautado por um processo de deliberação democrática nos termos dispostos em lei. Isto conduz a uma terceira dificuldade

⁵⁶ A despeito da edição do Decreto nº 5.309/2020, publicado no DOE na data de 6 de agosto de 2020 e que justamente aprovou o novo Regulamento do Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos na forma do anexo que o integra, até o momento não houve a composição formal e o início de funcionamento regular do respectivo Comitê Gestor. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=237535&indice=1&totalRegistros=1&dt=6.7.2020.16.21.49.143>. Acesso em: 7 ago 2020.

passível de crítica, relacionada ao efetivo funcionamento do Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos e do Fundo Estadual de Meio Ambiente e de seus Conselhos Gestores no Estado do Paraná. Conforme já apontado, o FEID não conta ainda sequer com seu Conselho Gestor, restando a impossibilidade de qualquer tipo de deliberação. Entretanto, a situação do FEMA parece ser mais complexa.

Conforme determina o art. 3º da Lei Estadual nº 12.945/2000⁵⁷, o FEMA será administrado pelo atual IAT (Instituto Água e Terra)⁵⁸. Aqui a quebra de simetria normativa é evidente: a Lei nº 9.008/1995, ao tratar do Fundo Federal de Defesa de Direitos Difusos (FDD), é explícita ao prescrever, em seu art. 2º, que seu Conselho Gestor será formado por representantes do Poder Executivo Federal, do Ministério Público Federal e de entidades civis que atendam aos pressupostos dos incisos I e II do art. 2º da Lei Federal nº 7.347/1985. De outra parte, o Poder Executivo do Estado do Paraná, ao editar e publicar o Decreto nº 3.240/2000⁵⁹ – que vem a ser o Regulamento do Fundo Estadual do Meio Ambiente –, estabeleceu uma distinção a respeito do tratamento jurídico dado a determinados tipos de receitas, que, somadas, compõem todo o rol de receitas do FEMA. Assim, todos os recursos que são dotações orçamentárias, multas aplicadas por infrações administrativas, rendimentos, valores decorrentes de cooperação internacional ou advindos de doações, ou seja, todos os recursos que não se relacionam com a natureza jurídica de fundo especial de natureza contábil de correspondência normativa ao art. 13 da Lei Federal nº 7.347/1985, foram mantidos à administrativa direta pelo órgão ambiental do Estado do Paraná (atual IAT).

Contudo, excepcionaram-se, justamente, os “valores decorrentes de condenações em ações civis públicas disciplinadas pela Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985, relativas a questões ambientais”⁶⁰: nesse caso, a aplicação de recursos dessa ordem, segundo o regulamento, será efetivada após prévia deliberação de um colegiado que recebe o nome de “Comitê de Recuperação

⁵⁷ Que, como visto, instituiu o Fundo Estadual do Meio Ambiente no Estado do Paraná (FEMA).

⁵⁸ Nos termos da Lei Estadual nº 20.070/2019.

⁵⁹ Substituído formalmente pelo Decreto nº 5.810/2020, publicado em 28 de setembro de 2020, mas que manteve praticamente inalterada a regulamentação normativa neste ponto. Disponível em: <http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/orgao=IAT>. Acesso em: 2 out. 2020.

⁶⁰ Conforme art. 2º, III, art. 8º, art. 9º, *caput*, e art. 10 do Decreto nº 3.240/2000.

dos Bens Ambientais Lesados”⁶¹, criado justamente pelo Decreto nº 3.240/2000. Mais: o referido ato normativo prescreve que o Comitê de Recuperação dos Bens Ambientais Lesados é formado pelo Secretário de Estado do Desenvolvimento Sustentável e Turismo (SEDEST)⁶², que o preside, por um representante da Procuradoria-Geral do Estado, por um representante do IAT, por um representante do Instituto de Águas do Paraná, por um representante do Ministério Público do Estado do Paraná e por dois representantes de entidades que atendam aos requisitos da lei civil. Como função primordial desse Comitê, consta a aprovação de planos, programas e projetos relativos aos recursos decorrentes de condenações em ações civis públicas a ter por destino a recuperação de bens ambientais lesados.

Há um claro quadro de ilegalidade e inconstitucionalidade envolvendo a gestão dos recursos que compõem o FEMA. Do ponto de vista formal, é inviável tratar a criação e as regras de funcionamento de fundo público por meio de ato normativo administrativo sem haver lei formal em sentido estrito; com efeito, essa matéria é reservada, exclusivamente, à lei formal, sendo papel do ato administrativo apenas o de regulamentar as disposições existentes em lei, detalhando-as e disciplinando-as, mas jamais inovando em sentido contrário àquilo que prescreve o texto legal. Do ponto de vista material, a criação nos Estados de fundos especiais contábeis voltados à defesa de direitos e interesses difusos e coletivos cuja referência expressa ou implícita seja o art. 13 da Lei da Ação Civil Pública, e de seus respectivos Conselhos Gestores, deve, necessariamente, observar o modelo normativo estabelecido pelas normas gerais estabelecidas pela União na Lei Federal nº 9.008/1995; do contrário, poder-se-ia admitir a criação desse tipo específico de fundo gerido sem a presença de Conselho Gestor e sem espaço deliberativo e democrático de aplicação dos recursos advindos de suas fontes de receita.

Questionável, portanto, a configuração legal do Fundo Estadual de Meio Ambiente (FEMA) do Estado do Paraná, não exatamente por congregarem receitas de natureza distinta, mas por estabelecer que a administração do FEMA ficará a cargo do órgão ambiental estadual (e não de um Conselho Gestor) e por criar, via ato administrativo, um “Comitê de Recuperação dos Bens Ambientais Lesados” com competência para decidir pela aprovação de planos, programas

⁶¹ Com o novo ato normativo passou a se denominar “Conselho”.

⁶² Anterior Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA).

e projetos relativos aos recursos decorrentes das condenações em ações civis públicas propostas em defesa do interesse difuso meio ambiente, mormente em razão de previsão legal expressa, como já abordado, de que constitui fonte de receita do FEMA, também, os valores decorrentes de condenações em tutela ressarcitória (indenizações) alcançadas em ações civis públicas propostas com base na Lei Federal nº 7.347/1985 relacionadas ao interesse difuso meio ambiente⁶³. Além disso, por fim, o Decreto nº 3.240/2000 regulamenta que os valores decorrentes de condenações em ações civis públicas relativas a questões ambientais arrecadados com base nos arts. 11 e 13 da Lei Federal nº 7.347/1985 serão destinados à recuperação dos bens ambientais lesados, e, portanto, a aplicação desse tipo específico de recurso do FEMA somente poderá ocorrer após prévia deliberação por parte do comitê acima mencionado⁶⁴.

Tais constatações críticas a partir das dificuldades observadas no Estado do Paraná sobre a aplicação e gestão dos recursos auferidos pela atividade de tutela dos direitos e interesses difusos e coletivos por meio de fundos cuja referência normativa é o art. 13 da Lei Federal nº 7.347/1985 devem servir como reflexões embrionárias como modo de se pensar localmente a experiência do aperfeiçoamento da proteção e recomposição de tais interesses a partir de uma mais profunda compreensão de sua natureza jurídica e de seus propósitos últimos, tendo, como premissa inafastável, um modo de convivência mais sadio e atento à necessidade de proteção de bens, direitos e interesses transindividuais como definidor de uma forma mais justa e harmônica de vida em sociedade, bem como a mais efetiva possível preservação de tais bens,

⁶³ Lei Estadual nº 12.945/2000, arts. 2º, III, parte final.

⁶⁴ O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR) tem importante julgado a respeito de discussão sobre a natureza jurídica do Fundo Estadual de Meio Ambiente (FEMA) e do Fundo Estadual de Defesa do Consumidor (FECON), proferido em sede de ação direta de inconstitucionalidade. *Verbis*: “Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Estadual nº 18.375/2014, que alterou a sistemática do Fundo Estadual do Meio Ambiente (FEMA) e do Fundo Estadual de Defesa do Consumidor (FECON). Preliminar de incompetência do Tribunal de Justiça. Ação direta que invoca como parâmetro de controle dispositivo da constituição estadual. Possibilidade. Art. 111 da Constituição Estadual. Preliminar rejeitada. Mérito. Norma que atribui natureza jurídica aos fundos de fontes vinculadas de receitas, permitindo a incorporação, pelo Tesouro Geral, dos saldos remanescentes do exercício financeiro anterior e a utilização para pagamento de despesas de qualquer natureza, inclusive com pessoal e encargos sociais. Norma que excede os limites da competência suplementar conferida aos Estados-membros para legislar sobre o tema. Art. 13, V e VI, e §§ 1º e 2º da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade formal verificada ação julgada procedente” (TJPR, AI 1438766-3, Órgão Especial, Curitiba, Rel. Des. José Augusto Gomes Aniceto, unânime, J. 02.10.2017).

direitos e interesses em benefício das gerações futuras que nos sucederão no planeta. Uma sociedade preocupada com um modo mais justo e harmônico de convivência de seus atuais integrantes e com o legado, em termos de interesses metaindividuais e seus correlatos bens, que será transmitido para as futuras gerações que viverão neste planeta nos próximos séculos e milênios, mostra um mais elevado grau de avanço civilizatório capaz de compreender que o valor de interesses difusos e coletivos como meio ambiente, cultura, patrimônio histórico, estético e paisagístico, entre diversos outros, deve ser considerado para as gerações de futuro imediato, mas, especialmente, para as gerações de futuro mais remoto.

CONCLUSÃO

Em breve síntese, imprescindível registrar como a necessidade de conferir proteção jurídica e jurisdicional a direitos de natureza transindividual pertencentes a inúmeros sujeitos de forma indeterminada foi determinante para a construção de um microsistema de justiça de tutela coletiva e processo coletivo a ter como ponto fundamental, pós-1988, a Constituição da República, e ser composta fundamentalmente pelas Leis Federais n^os 4.717/1965, 7.347/1985, 8.078/1990 e 12.016/2009. Compreender como esse sistema de normas se constitui e funciona permite compreender, também, o exato alcance das definições normativas conceituais e de eficácia de prestação jurisdicional contidas nos arts. 81 e 103 do Código de Defesa do Consumidor (CDC).

Procurou-se, a partir daí, tratar a respeito do produto alcançado pelo cumprimento espontâneo ou pela execução de sentença condenatória proferida por meio de tutela ressarcitória para reparação de dano causado a algum tipo de interesse difuso ou coletivo *stricto sensu*, bem como também com a destinação de valores auferidos em acordos judiciais ou extrajudiciais envolvendo interesse difuso ou coletivo *stricto sensu*. Por conta disso, o estudo orbitou justamente pelo que significa o art. 13, *caput*, da Lei n^o 7.347/1985, gênese do modelo normativo de “Fundos” geridos por Conselhos Gestores com o fim último de destinar recursos arrecadados pela utilização de instrumentos legais de tutela ressarcitória para a reparação, recomposição e reconstituições de bens jurídicos lesados relacionados a direitos e interesses difusos e coletivos *stricto sensu*. É nesse cenário, como visto, que se insere o chamado “Fundo de Defesa de Direitos Difusos”, ou FDD, de nível federal, a ter sua gênese

no art. 13 da Lei nº 7.347/1985, instituído e regulamentado pela Lei Federal nº 9.008/1995 e pelo Decreto nº 1.306/1994.

Os apontamentos acerca do FDD federal, em especial suas características, seu propósito último, sua enorme importância para o microsistema normativo coletivo, e sua natureza jurídica, serviram como base fundamental para o estudo mais detalhado de como a tutela coletiva se encontra delineada normativamente no Estado do Paraná, a partir, sobretudo, do estudo e da compreensão de 2 (dois) fundos especiais de natureza contábil de correspondência normativa ao art. 13 da Lei Federal nº 7.347/1985 existentes no âmbito do aludido ente federado: o “Fundo Estadual do Meio Ambiente – FEID” (disciplinado pela Lei Estadual nº 12.945/2000) e o “Fundo Estadual de Defesa do Consumidor – FEMA” (disciplinado pela Lei Estadual nº 14.975/2005).

Buscou-se, com isso, traçar, com maior cuidado, as características e circunstâncias específicas desses 2 (dois) Fundos estaduais, seu processo de funcionamento e se vêm (ou não) contribuindo como uma parte importante da tutela coletiva no Estado do Paraná. Foi então observada, a partir da Lei Estadual nº 20.094/2019, a concomitantemente existência de um fundo de ordem mais ampla voltado, genericamente, à “prevenção e reparação” dos danos causados a direitos e interesses difusos e coletivos, e fundos concentrados especificamente em uma determinada área de tutela coletiva (em especial aqui meio ambiente, mas também consumidor) que são também fundos especiais contábeis cujos recursos também são destinados à reconstituição dos (respectivos) bens lesados, com todas as consequências de funcionamento e aplicabilidade decorrentes dessa opção política. Além disso, também foi ponto de análise a participação do Ministério Público local na fiscalização do funcionamento dos Fundos e de seus respectivos Conselhos Gestores, além da eficaz conversão dos recursos em projetos a atender a finalidade específica dos Fundos estaduais, conectadas, como restou exposto de maneira forte, à norma do art. 13 da Lei nº 7.347/1985.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, M. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- ARANTES, R. B. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Rev. Bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 83-102, Feb. 1999.
- ARENHART, S.; ORNA, G. *Curso de processo civil coletivo [livro eletrônico]*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

CABRAL, A. do P.; ZANETI JÚNIOR, H. Entidades de infraestrutura específica para a resolução de conflitos coletivos: as *claims resolution facilities* e sua aplicabilidade no Brasil. *Revista de Processo*, São Paulo: RT, v. 287, a. 44, p. 445-483, jan. 2019.

COELHO, O. de O. *Fundos de reparação dos interesses difusos e coletivos e sua efetividade*. Dissertação (Mestrado em Direito). Direitos Difusos e Coletivos, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). São Paulo, 2011.

DANTAS, M. B. *Ação civil pública e meio ambiente: teoria geral do processo, tutela jurisdicional e execução/cumprimento*. São Paulo: Saraiva, 2015.

FERRARESI, E. Do sistema único de ações coletivas: ação civil pública, ação popular, mandado de segurança coletivo e ação de improbidade administrativa. In: GOZZOLI, M. C.; CIANCI, M.; CALMON, P.; QUARTIERI, R. (coord.). *Em defesa de um novo sistema de processos coletivos: estudos em homenagem a Ada Pellegrini Grinover*. São Paulo: Saraiva, 2010.

MACEDO JÚNIOR, R. P. Propostas para a reformulação da lei que criou o Fundo de Reparação de Interesses Difusos Lesados. *Ensaio de Direito Privado e Social: Contratos, Meio Ambiente e Tutela Coletiva*. São Paulo: Saraiva, 2015.

MARINONI, L. G. *Técnica processual e tutela dos direitos [livro eletrônico]*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

RODRIGUES, M. A. Ponderações sobre a *fluid recovery* do art. 100 do CDC. In: MAZZEI, R.; NOLASCO, R. (coord.). *Processo civil coletivo*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

TERRA, L. M. Processos coletivos estruturais e crimes ambientais: uma possibilidade de compatibilização na composição do dano ambiental em desastres tecnológicos. In: NUNES, L. S.; MAPA, A. M. F. A.; MACHADO, G. F. (org.). *Dos litígios aos processos estruturais*. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, p. 265-288, 2022.

VITORELLI, E. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos [livro eletrônico]*. Coleção "O novo processo civil". In: MARINONI, L. G.; ARENHART, S. C.; MITIDIERO, D. (coord.). 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.

VITORELLI, E.; OLIVEIRA, M. R. O Fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos e o desvio de finalidade na aplicação de seus recursos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 278, n. 3, p. 221-250, set./dez. 2019. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/80836>. Acesso em: 8 jul. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v278.2019.80836>.

ZANQUIM JUNIOR, J. W. *A responsabilização do Estado e a destinação dos recursos do Fundo de Defesa de Direitos Difusos nas ações de reparação de danos ambientais*. Tese (Doutorado em Ciências Ambientais). Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR). São Carlos, 2021.

ZAVASCKI, T. A. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

Submissão em: 10.03.2021

Avaliado em: 19.06.2023 (Avaliador A)

Avaliado em: 17.09.2022 (Avaliador B)

Avaliado em: 03.07.2023 (Avaliador C)

Aceito em: 06.07.2023