

**A ARRECAÇÃO E APLICAÇÃO DAS RECEITAS DO FUNDO  
DE DEFESA DOS DIREITOS DIFUSOS: O INTERESSE DA  
COLETIVIDADE EM FOCO**

*The arrecadation and application of resources from the Defense Fund of  
Diffuse Rights: The interest of collectivity in focus*

*Gabriela Rogério Borella*

Graduanda em Direito na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

**RESUMO:** O artigo versa sobre a composição orgânica, as competências, os objetivos e as funções do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, bem como dos seus órgãos auxiliares. Observa, ainda, as suas formas legais de arrecadação e os procedimentos utilizados pelo Poder Público para aplicação dos recursos. Nesse aspecto, o presente trabalho estabelece como marco temporal os anos de 2013 a 2017 para analisar numericamente e qualitativamente os montantes arrecadados, os investimentos realizados, os convênios estabelecidos e as despesas orçamentárias do Fundo. À luz desse estudo, busca refletir sobre a efetividade da atuação do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos frente à tutela dos interesses da coletividade.

**ABSTRACT:** The article is about the organic composition, competences, objectives and functions of the Defense Fund of Diffuse Rights, as well as its auxiliaries organs. It also observes its legal forms of arrecadation and the procedures used by the Government to apply the resources. In this aspect, the present work establishes as a time frame the years from 2013 to 2017 to analyze numerically and qualitatively the amounts collected, the investments made, the agreements established and the budgetary expenses of the Fund. In the light of this study, it seeks to reflect about the effectiveness of the action of the Defense Fund of Diffuse Rights in the protection of the interests of the collectivity.

## INTRODUÇÃO

Segundo a clássica repartição das dimensões dos direitos fundamentais feita por Norberto Bobbio<sup>1</sup>, os de terceira geração são aqueles referentes aos direitos transindividuais, que ultrapassam as fronteiras dos interesses individuais e assumem uma titularidade coletiva, a qual os cidadãos não podem simplesmente “renunciar”, visto que são indisponíveis. São exemplos de direitos transindividuais os dos consumidores, do meio ambiente, do patrimônio artístico, histórico e cultural, etc.

Nesse sentido, os direitos transindividuais, ou direitos coletivos em sentido amplo, podem ser classificados em três subgrupos, de acordo com o parágrafo único do artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor<sup>2</sup>: Os direitos difusos, os direitos coletivos em sentido estrito e os direitos individuais homogêneos.<sup>3</sup>

Sem adentrar nos pormenores de cada espécie dos direitos coletivos em sentido amplo, é possível inferir que todos eles possuem ao menos um ponto em comum, qual seja a tutela jurisdicional coletiva. O processo coletivo se forma justamente quando subsiste em determinada lide uma relação jurídica coletiva, na qual figura um dos interesses ou direitos coletivos elencados no rol do dispositivo legal supracitado.

Assim, os procedimentos utilizados para se discutir as causas coletivas são diversos. Entre eles, pode-se citar a ação popular (Lei nº 4.717/1965 e art. 5º, LXXIII, da Constituição), a ação civil pública (Lei nº 7.347/1985), o mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX, da Constituição), as ações coletivas para defesa de direitos individuais homogêneos (artigos 91 a 100 do CDC) e a ação de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992), por exemplo.

Independente da denominação, todas as referidas ações judiciais servem à litigação de interesse público (public law litigation). Elas vão além do tradicional processo no qual se tutelam interesses individuais e privados, adquirindo um caráter eminentemente social, discutindo assuntos que dizem respeito a um determinado grupo ou até mesmo a uma coletividade de pessoas indeterminadas.

---

<sup>1</sup> BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992

<sup>2</sup> Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

<sup>3</sup> OLIVEIRA, Marcelo Henrique Matos. Considerações sobre os direitos transindividuais. *Cognitio Juris*, João Pessoa, Ano I, Número 2, agosto 2011. Disponível em: <[www.cognitiojuris.com/artigos/02/06.html](http://www.cognitiojuris.com/artigos/02/06.html)> Acesso em: 29 de Maio de 2018

Isto posto, o que interessa para fins do presente artigo é a fase final da ação coletiva adotada: A execução da sentença. Conforme se observa do exposto, ao fim do processo coletivo não há uma tradicional condenação do vencido a pagar um valor hipotético ao vencedor, posto que muitas vezes não se sabe quem integra a titularidade de um dos polos da lide.

Nesse ínterim, a efetivação da sentença coletiva condenatória de reparação pecuniária será feita de acordo com a espécie do direito coletivo em sentido amplo abarcado pela lide. Na hipótese dos direitos individuais homogêneos, por exemplo, há a liquidação fluida (fluid recovery), que se trata de uma espécie de liquidação coletiva prevista no artigo 100 do CDC.

Em todo caso, observando-se a “natureza de ser” do processo coletivo, chega-se à conclusão de que essa fase de execução de sentença, na qual se obterão os meios necessários para efetivamente reparar um dano causado à coletividade, deve ser concebida em uma lógica que permita o usufruto coletivo desse benefício. Nessa toada, surge então o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD), objeto do presente trabalho.

Conforme se detalhará adiante, o FDD também é composto por outras formas de arrecadação, todavia, independente disso, a sua criação tem importância crucial para a efetivação dos direitos transindividuais, seja para reparação dos danos causados ou para a promoção de ações de conscientização na sociedade.

Visto isso, faz-se mais do que necessário o estudo desse tema, calcando-se nos procedimentos que são utilizados para cumprir as finalidades instituídas na criação do FDD, bem como na análise acerca de sua efetividade, com atenção principalmente ao gerenciamento público dos recursos financeiros da coletividade.

## **1. O FUNDO DE DEFESA DOS DIREITOS DIFUSOS: NOÇÕES GERAIS**

O Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD) foi instituído através da Lei nº 7.347/85, que originalmente disciplina a ação civil pública (ACP), conforme dissertado anteriormente. O artigo 13 desta legislação, mais especificamente, encontra-se escrito da seguinte forma:

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

À luz desse artigo, Fredie Didier ensina que “havendo condenação ao pagamento de quantia em ação fundada em direito difuso ou coletivo em sentido estrito (...) o dinheiro arrecadado deve ser direcionado a esse fundo” . Define-se o FDD, portanto, como um fundo de caráter público e de natureza contábil, formado através da arrecadação das condenações processuais no âmbito do processo coletivo, dentre outros modos.

O site oficial<sup>5</sup> do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, conceitua-o nesse mesmo sentido, ao descrever que “trata-se de um Fundo<sup>4</sup> de natureza contábil, vinculado ao Ministério da Justiça, e regulamentado pela Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995, por meio do Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos – CFDD”.

Visto isso, quando da sua criação, o § 1º do artigo 13 previu uma regulamentação do FDD, ocasionada posteriormente por meio do Decreto nº 1.306/94 e da Lei nº 9.008/95. Estas normas preceituam a estrutura hierárquica do Fundo, bem como suas funções, objetivos, composição orgânica, competências e os modos de arrecadação.

No que concerne à sua finalidade, o FDD busca a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos.

Depreende-se dos seus objetivos supracitados que o Fundo em questão possui caráter eminentemente social, desempenhando o papel de tentar restaurar um prejuízo que foi causado a bens e direitos da coletividade. Ressalta-se que apesar da redação do §1º, artigo 1º, da Lei nº 9.008/95 referir-se aos direitos difusos e coletivos como “interesses”, os mesmo já foram constitucionalmente garantidos no Título II, Capítulo I da Carta Magna.

Sucessivamente, a Lei regulamentadora do FDD também definiu quais são os seus produtos de arrecadação, ou seja, de onde advém a receita financeira necessária ao cumprimento das finalidades acima elencadas. A redação do §2º, do artigo 1º, dispõe sobre o assunto da seguinte forma:

---

<sup>4</sup> DIDIER, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo**. 11ª Edição. Salvador: Editora JusPodivm, 2017, p. 471

<sup>5</sup> Ministério da Justiça. **Direitos Difusos**. Disponível em: <[www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos](http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos)> Acesso em: 18 de maio de 2018.

§ 2º Constituem recursos do FDD o produto da arrecadação:

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

II - (Revogado)

III - dos valores destinados à União em virtude da aplicação da multa prevista no art. 57 e seu parágrafo único e do produto da indenização prevista no art. 100, parágrafo único, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990;

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

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

VI - dos rendimentos auferidos com a aplicação dos recursos do Fundo;

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

VIII - de doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras.

Observa-se, a partir do dispositivo transcrito, que os valores advindos dos processos judiciais não são a única forma de arrecadação, embora se faça referência às condenações judiciais sofridas no âmbito das ações que versam sobre direitos difusos e coletivos (I), e especificamente às relacionadas aos prejuízos causados ao mercado de valores mobiliários (IV).

Assim, existem ainda as hipóteses de angariar recursos através da aplicação de multas e do recolhimento de indenizações previstas no Código de Defesa do Consumidor (III). É o caso das sanções administrativas decorrentes de infrações contra as normas de defesa do consumidor, contidas no artigo 57, parágrafo único, e das ações de defesa de direitos individuais homogêneos que não tenham habilitações dos interessados (*fluid revocery*), conformes outros requisitos estabelecidos pelo artigo 100.

No tocante às multas aplicáveis pela infração à ordem econômica (V), é importante elucidar que a Lei nº 8.884/94, que versava sobre o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), foi revogada. Em sua substituição, foi promulgada a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, estruturando o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC). Assim, o 28, §3º,<sup>6</sup> da atual Lei do SBDC faz referência direta ao artigo 84<sup>7</sup> da antiga Lei do CADE.

Elucida-se que a aplicação dos recursos do FDD deve ser feita na recuperação de bens, na promoção de eventos educativos e científicos, na edição de material informativo e na modernização administrativa dos órgãos públicos

---

<sup>6</sup> § 3º O produto da arrecadação das multas aplicadas pelo Cade, inscritas ou não em dívida ativa, será destinado ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos de que trata o art. 13 da Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985, e a Lei no 9.008, de 21 de março de 1995.

<sup>7</sup> Art. 84. O valor das multas previstas nesta lei será convertido em moeda corrente na data do efetivo pagamento e recolhido ao Fundo de que trata a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

ligados às políticas do fundo. Nesse ínterim, esses investimentos podem formar outros produtos financeiros, os quais igualmente farão parte do conjunto de sua arrecadação (VI).

Afora o caso supracitado e o de sanções administrativas, indenizações e condenações judiciais, os recursos do FDD também podem ser provenientes de doações (VIII) e de quaisquer outras receitas que venham ser destinadas ao mesmo (VII). Deixa-se em aberto a possibilidade de criação de outras formas de arrecadação, ou mesmo de uma nova repartição de produtos que já existem na legislação brasileira.

Excetuando-se as hipóteses de angariar recursos abrangidas pelos incisos VI, VII e VIII, do §2º, é possível perceber que o caráter público e social do FDD é reforçado através da premissa de que o produto das condenações judiciais envolvendo direitos difusos e coletivos, assim como das infrações cometidas no âmbito do CDC e do SBDC, deve ser utilizado em proveito da sociedade como um todo.

Por último, destaca-se que em razão da vigência do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146 de 6 de julho de 2015), a previsão contida no inciso II, §2º, do art. 1º da Lei 9.008/95<sup>8</sup> foi expressamente revogada. Desse modo, não subsiste mais a hipótese de arrecadação através de multas e indenizações, aplicáveis em razão de interesses coletivos, decorrentes de infrações contra pessoas com deficiência.

No que se refere à composição do Fundo de Direitos Difusos, a Lei nº 9.008/95 institui que haverá a composição de um conselho composto por dez integrantes, denominado Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD). Tal entidade é inerente à estrutura organizacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública, bem como possui sede em Brasília (DF). A redação do artigo 2º da referida lei individualiza seus integrantes da seguinte forma:

- I - um representante da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, que o presidirá;
- II - um representante do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal;
- III - um representante do Ministério da Cultura;
- IV - um representante do Ministério da Saúde, vinculado à área de vigilância sanitária;

---

II - das multas e indenizações decorrentes da aplicação da Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, desde que não destinadas à reparação de danos a interesses individuais.

- V - um representante do Ministério da Fazenda;
- VI - um representante do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE;
- VII - um representante do Ministério Público Federal;
- VIII - três representantes de entidades civis que atendam aos pressupostos dos incisos I e II do art. 5º da Lei nº 7.347, de 1985.

*Prima facie*, nota-se a composição plural do CFDD, com membros de diversos Ministérios ligados a diferentes áreas de atuação, além da presença de um representante do Ministério Público Federal na qualidade de fiscal da lei. O inciso VIII do artigo acima referido prevê a participação de três representantes de entidades civis, em uma evidente tentativa de integrar a sociedade diretamente à gestão do Fundo.

Todavia, no que concerne a esses três representantes de entidades civis, é importante destacar que os mesmos devem preencher os mesmos requisitos que as associações interessadas em propor uma ação civil pública devem observar, de acordo com o estabelecido na Lei da ACP.<sup>9</sup>

Segundo o regimento interno do CFDD (Portaria nº 1.488, de 15 de agosto de 2008), os três membros que ocupam esse lugar serão indicados pelas entidades devidamente inscritas perante o conselho e designados pelo Ministro de Estado da Justiça. Atualmente, as entidades civis que compõe o CFDD são o Fórum Nacional de Entidades Civis de Defesa do Consumidor, o Instituto O Direito Por Um Planeta Verde e o Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor (Brasilcon).

Os outros representantes do CFDD e seus suplentes serão indicados pelos titulares dos respectivos órgãos e entidades a que pertençam, a fim de cumprir um mandato de dois anos, permitida uma recondução, exceto quanto ao membro da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o qual poderá ser reconduzido por mais de uma vez.

A competência do CFDD basicamente diz respeito ao gerenciamento dos produtos de arrecadação do fundo, fiscalizando a sua devida aplicação, a fim de alcançar os objetivos referidos anteriormente. Além dessas atividades, também deverão ser desempenhadas outras, de caráter educativo e conscientizador para a coletividade, com o intuito de promover os valores resguardados pela lei.

---

<sup>9</sup> Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:  
(...)

V - a associação que, concomitantemente:

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

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

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

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

IV - promover, por meio de órgãos da administração pública e de entidades civis interessadas, eventos educativos ou científicos;

V - fazer editar, inclusive em colaboração com órgãos oficiais, material informativo sobre as matérias mencionadas no § 1º do art. 1º desta Lei;

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

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

Outro órgão específico que atua no âmbito do FDD é a Secretaria de Defesa do Consumidor (Senacon), criada pelo Decreto nº 7.738, de 28 de maio de 2012, e regulada atualmente por meio da Portaria nº 905, de 24 de outubro de 2017, do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

A Senacon também integra a estrutura orgânica daquele Ministério e originalmente possui atribuições ligadas às relações de consumo no país, tanto que a sua atuação foi inicialmente prevista no Código de Defesa do Consumidor. Outrossim, o seu entrelaçamento com o FDD se dá, primeiramente, através de sua própria estrutura interna, composta por uma Coordenação de Direitos Difusos (CDD).

Basicamente, a Senacon exerce as funções de Secretaria Executiva do Conselho Federal Gestor do Fundo de Direitos Difusos, gere os valores recolhidos ao FDD, bem como elabora e acompanha a sua execução orçamentária anual. Não obstante, igualmente elabora os editais de chamamento público de projetos, atas, pautas e demais documentos públicos necessários à gestão do CFDD.

Além da CDD, integram a organização da Senacon a Divisão de Seleção e Monitoramento de Projetos de Direitos Difusos e o Serviço de Seleção e Monitoramento de Projetos de Direitos Difusos. Conforme se visualizará adiante, essas unidades organizacionais possuem a responsabilidade específica de gerir todo o procedimento seletivo de propostas de trabalho e projetos para aplicação dos recursos do FDD.

## 2. O PROCEDIMENTO DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO DE DEFESA DOS DIREITOS DIFUSOS

Visualizadas as finalidades do FDD e a definição de sua natureza, bem como a composição orgânica e as competências do Conselho Gestor e da Secretaria Executiva, passemos à abordagem acerca do procedimento utilizado para aplicar os recursos arrecadados pelo fundo.

A atuação do Fundo dos Direitos Difusos se dá através da publicação de editais periódicos, ante os quais entidades civis apresentam suas propostas de trabalho, que devem ser condizentes com os objetivos e valores tutelados pelo FDD. Essas áreas de interesse são divididas em subgrupos, devendo as entidades interessadas apresentar projetos específicos de acordo com a linha temática a ser tratada.

Por exemplo, o Edital de Chamamento Público CFDD nº 01/2015 previu 5 subgrupos, ou “chamadas”, para a apresentação de projetos de trabalho, quais sejam: Chamada I, promoção da recuperação, conservação e preservação do meio ambiente; Chamada II, proteção e defesa do consumidor; Chama III, proteção e defesa da concorrência; Chamada IV, patrimônio cultural brasileiro; e Chamada V, outros direitos difusos e coletivos.

As entidades que podem receber os recursos do FDD, após o processo seletivo, incluem tanto instituições governamentais da Administração Direta ou Indireta, nas diferentes esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal), quanto Organizações da Sociedade Civil (OSC), sem fins lucrativos, que tenham nos seus estatutos objetivos relacionados à atuação do FDD, à exemplo das áreas relacionadas acima.

Vale frisar que o edital estabelecerá quais as despesas que não poderão ser realizadas com os recursos do FDD durante o desenvolvimento prático do projetos. Alguns exemplos contidos nos editais anteriores são as despesas com financiamento de dívidas, obras, instalações e as de manutenção das instituições proponentes ou executoras do projeto.

Nota-se, a partir dessas hipóteses, que a aplicação dos recursos arrecadados pelo FDD tem a evidente intenção de se ater à promoção social dos direitos transindividuais tutelados pelo mesmo. É possível perceber a vedação à qualquer forma de enriquecimento institucional das entidades participantes desse processo, a fim de que elas se atenham aos objetivos delineados na Lei nº 9.008/95.

---

<sup>10</sup> Ministério da Justiça. Seleção de Projetos 2015. Disponível em: <[www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/anexos/selecao-de-projetos-2015](http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/anexos/selecao-de-projetos-2015)> Acesso em: 24 de maio de 2018.

As propostas também deverão observar os valores referentes ao apoio financeiro fixados no edital. Na seleção de 2017 (Edital de Chamamento Público CFDD nº 01/2017), por exemplo, o limite mínimo era R\$ 100.000,00 (cem mil reais) e o máximo R\$ 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais).

Para avaliar os projetos habilitados, a Senacon adotará as providências de instalação das Comissões de Avaliação, compostas por Conselheiros titulares e suplentes do FDD. Essas comissões analisarão as propostas apresentadas, conforme os critérios estabelecidos nos editais, e ao fim definirão a lista de projetos prioritários para o ano, de acordo com a previsão orçamentária do CFDD.

Destaca-se que após essa fase inicial, dar-se-á continuidade ao procedimento seletivo com a chamada “fase de instrução processual”. É nesse momento que as entidades que tiveram sucesso na primeira fase irão efetivamente conceber um “Plano de Trabalho” e apresentarão os demais documentos exigidos pela Senacon.

A Secretaria ainda elaborará uma nota técnica de viabilidade acerca do projeto e posteriormente o mesmo será distribuído para um “Conselheiro-Relator” do CFDD, que adotará as providências de relatoria e apresentação de voto em sessão plenária do Conselho. Somente após a votação no pleno do Conselho o projeto poderá ser considerado aprovado ou não.

Aprovando-se, a Secretaria Executiva do CFDD adotará todas as providências necessárias à regular celebração dos instrumentos de repasse financeiro e os planos de trabalho finalmente poderão ser implementados, utilizando-se o produto da arrecadação do FDD para a concretização de projetos nas diferentes áreas que lhe dizem respeito.

### **3. ARRECADAÇÃO VERSUS APLICAÇÃO DE RECURSOS E DESPESAS DO FDD**

Observados todos os trâmites e procedimentos acima delineados, faz-se necessária uma análise sobre a efetividade desses gastos durante os últimos cinco anos (2013-2017), levando-se em consideração, além da receita do Fundo e o investimento real desses recursos em projetos, as suas despesas orçamentárias. Para fins de uma melhor visualização, tais dados foram colhidos e reunidos na tabela abaixo (tabela I):

**TABELA I**

Valores arrecadados pelo Fundo de Direitos Difusos; valores aplicados em convênios e termos de fomento; valores gastos com despesas orçamentárias (2013-2017)

<b>Ano</b>	<b>Receita corrente (em reais)</b>	<b>Investimentos em projetos (em reais)<sup>11</sup></b>	<b>Despesas correntes (em reais)</b>
2013	131.936.950,70	3.692.755,80	24.368,35
2014	206.523.968,71	6.784.419,41	15.375,20
2015	568.613.377,64	3.587.324,26	18.465,87
2016	786.794.637,76	2.248.323,16	12.259,00
2017	624.113.921,25	1.544.675,7	91.609,10

Fonte: Portal da Transparência

No que se refere à classificação tradicional do Direito Financeiro<sup>12</sup> sobre receitas e despesas, cumpre elucidar, resumidamente, que as ditas “de capital” são aquelas ligadas ao acréscimo ou mutação patrimonial do ente, ou seja, as que são economicamente produtivas. Enquanto isso, as denominadas “correntes” são economicamente improdutivas, visto que dizem respeito à manutenção de serviços já criados e à atividades orçamentárias rotineiras

Assim, o FDD basicamente arrecada receitas correntes, como as advindas de indenizações, restituições e ressarcimentos, bem como de multas

<sup>11</sup> Montantes correspondentes à soma individual dos valores aplicados pelo FDD nos convênios e termos de fomento celebrados naquele ano.

Ministério da Justiça. **Projetos Conveniados**. Disponível em: <[www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/projetos-conveniados](http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/projetos-conveniados)> Acesso em: 24 de maio de 2018

<sup>12</sup> RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Direito Financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2015

administrativas, contratuais e judiciais. Ressalta-se que este segundo subgrupo, referente às multas decorrentes da aplicação da legislação dos direitos coletivos e difusos, é responsável pela maior parte da arrecadação do Fundo, conforme se observa na tabela a seguir (tabela II):

**TABELA II**

Valores arrecadados através de multas e juros de mora; porcentagem do valor em relação ao total de receita acumulada no ano (vide tabela I) (2013-2017)

<b>Ano</b>	<b>Valor das multas (em reais)</b>	<b>Porcentagem</b>
2013	127.064.182,72	96,2%
2014	201.918.475,65	97,8%
2015	562.785.118,75	99%
2016	781.614.109,47	99,3%
2017	618.943.204,61	99,2%

Fonte: Portal da Transparência

A partir desses dados, percebe-se que esta espécie de arrecadação, baseada em multas e juros de mora, cresceu exponencialmente ao longo dos últimos cinco anos, de maneira que em 2016 e em 2017 representou quase a sua totalidade. Em 2018, a receita acumulada do FDD, registrada no Portal da Transparência até 23 de maio, soma o montante de R\$ 177.104.576,79 (cento e setenta e sete milhões cento e quatro mil quinhentos e setenta e seis reais e setenta e nove centavos). Desses, 99,2% são referentes à modalidade tratada na tabela acima, demonstrando a continuidade da importância desse tipo de arrecadação para o Fundo.

Salienta-se também a relevância da aplicação e da cobrança dessas multas em contratos e ações judiciais coletivas referentes à questões ambientais, mais especificamente. Sabe-se que a aplicação de penalidades nos casos de danos ao meio ambiente, previstas em legislação especial (Lei nº 9.605/98), teoricamente deveria ser uma forma de coibir a reincidência dessa atitudes ao mesmo tempo que serviria como uma fonte de arrecadação para recompor o dano causado.

Todavia, no caso da tragédia de Mariana ocorrido em novembro de 2015 e envolvendo a mineradora Samarco, por exemplo, até agosto de 2017, das 68 multas aplicadas à empresa, que totalizavam quase 552 milhões de reais, 67

ainda estavam em fase de recurso na Justiça Federal e apenas uma, parcelada em 59 vezes, tinha começado a ser quitada. Esse valor correspondia a 1% do total.<sup>13</sup>

Inobstante esse exemplo da flagrante inadimplência das multas ambientais no Brasil, em 2017 foi publicado o Decreto nº 9.179/17, que criou o Programa de Conversão de Multas Ambientais, permitindo a conversão de multas ambientais não quitadas em investimentos ambientais. Além disso, em determinadas hipóteses, o valor da multa consolidada poderá sofrer um desconto de 60%.

Essa nova disposição normativa, de certa forma, representa uma grande perda de arrecadação para os Fundos elencados no art. 73, da Lei nº 9.605/98<sup>14</sup>, incluindo-se o de Defesa dos Direitos Difusos. Sucede-se que parte da receita dos Fundos será retirada com a possibilidade de transformar o valor pecuniário da multa, que anteriormente seria destinado a eles, em prestação de serviço, adicionando-se ainda a incidência de descontos naquele valor.

Ademais, em relação aos projetos conveniados pelo FDD, nota-se uma variação significativa dessa quantidade ao longo do período de tempo entre os anos de 2013 e 2017, conforme se atesta a partir dos dados trazidos na tabela abaixo (tabela III):

**TABELA III**

Quantidades de convênios celebrados pelo FDD entre os anos de 2013 e 2017

<b>Ano</b>	<b>Convênios</b>
2013	13
2014	22
2015	11
2016	8
2017	18

Fonte: Secretaria Executiva do CFDD.

<sup>13</sup> BEDINELLI, Talita. “Samarco pagou só 1% do valor de multas ambientais por tragédia de Mariana”. El País - Brasil. São Paulo: 9 de agosto de 2017. Disponível em: [brasil.elpais.com/brasil/2017/08/08/politica/1502229456\\_738687.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/08/politica/1502229456_738687.html); acesso em: 25 de maio de 2018

<sup>14</sup> Art. 73. Os valores arrecadados em pagamento de multas por infração ambiental serão revertidos ao Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, Fundo Naval, criado pelo Decreto nº 20.923, de 8 de janeiro de 1932, fundos estaduais ou municipais de meio ambiente, ou correlatos, conforme dispuser o órgão arrecadador.

Dentre os convênios celebrados, destaca-se principalmente a participação de muitos Municípios e Universidades Federais. Em todos os anos estudados (2013-2017), tanto aqueles entes políticos quanto essas instituições de ensino superior tiveram projetos executados com a participação de recursos do FDD. Mais especificamente, 14 Municípios já desenvolveram planos de trabalho junto ao Fundo e foi contabilizada a participação das Universidades por 12 vezes.

Nota-se também, em menor escala, a participação de outros Fundos estaduais na celebração desses convênios. Entre eles se encontra o Fundo Estadual de Defesa do Consumidor do Estado de Mato Grosso, beneficiado pelos recursos do FDD em 2014 e destacando-se pela atuação no âmbito do direito consumerista.

A Defensoria Pública também é outro ente que obteve recursos do Fundo de Direitos Difusos para a promoção e difusão dos direitos do consumidor durante 2 anos: Em 2015, com a Defensoria do Maranhão e em 2017, com a Defensoria do Tocantins. Ambas as vezes os planos de trabalho tinham o intuito de realizar um atendimento itinerante do núcleo de defesa do consumidor da Defensoria Pública desses dois Estados.

Apesar de 2016 ter sido o ano de maior arrecadação do FDD (vide tabela I), dentro do período temporal estudado no presente trabalho, foi o de menor convênios celebrados, contando com apenas oito. Em relação a estes, frisa-se que todos foram basicamente restritos à entes políticos (Municípios), entidades da Administração Pública Indireta e ao Ministério Público.

Segundo consta no relatório da gestão do FDD do exercício de 2016, nesse ano, “pela primeira vez na história do CFDD, não houve chamamento público para seleção de propostas de trabalho, devido, principalmente, as mudanças políticas no Poder Executivo.”<sup>15</sup> A justificativa apresentada no referido documento foi a de que “a previsão orçamentária prevista na LOA teve contingenciamento pelo Executivo em 2016, prejudicando o cumprimento das metas.”<sup>16</sup>

Assim, a ausência de participação de entidades civis nos convênios firmados em 2016 teria se dado como consequência da entrada em vigor da Lei nº 13.019/2015 em janeiro de 2017 e do Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016. De acordo com o relatório, esses instrumentos normativos modificaram

---

<sup>15</sup> Secretaria Nacional do Consumidor. **Relatório de Gestão do Exercício de 2016**. Brasília: Maio de 2017. p. 37. Disponível em: <[www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/anexos/relatorio-de-gestao-do-exercicio-de-2016.pdf/view](http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/anexos/relatorio-de-gestao-do-exercicio-de-2016.pdf/view)> Acesso em: 28 de maio de 2018

<sup>16</sup> *Ibidem*

as regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

Nesse aspecto, enfatiza-se a proporção entre o montante arrecadado pelo FDD e os valores efetivamente aplicados em planos de trabalho. Entre 2013 e 2017 esse percentual girou praticamente em torno de 1,45%, um valor baixíssimo comparada à quantia milionária obtida em receita pelo FDD ano após ano, conforme se visualiza na tabela abaixo (tabela IV):

#### **TABELA IV**

Percentual do valor aplicado em convênios comparado ao montante arrecadado no ano (vide tabela I); percentual de despesas correntes gastas comparado ao montante arrecadado no ano (vide tabela I) (2013-2017)

<b>Ano</b>	<b>Porcentagem do valor aplicado em projetos</b>	<b>Porcentagem do valor gasto em despesas correntes</b>
2013	2,80%	0,018%
2014	3,29%	0,007%
2015	0,63%	0,003%
2016	0,29%	0,002%
2017	0,25%	0,015%

Fonte: Portal da Transparência

Sobressai-se também o baixíssimo custo no FDD no que se refere às suas despesas correntes, em comparação ao valor total arrecadado anualmente. Ainda que os casos permitidos sejam os de pagamento de diárias, material de consumo, passagens e despesas de locomoção, serviços de consultoria e outros serviços, de pessoas físicas ou jurídicas, ao longo dos últimos cinco anos esse percentual foi em média de 0,009%.

Fora essas, a única despesa de capital permitida pelo FDD é com equipamentos e material permanente, o que também não significa um grande impacto nas contas orçamentárias exibidas acima (tabela IV), visto que existe uma série de despesas que são expressamente vedadas pelo Fundo, como a aquisição de imóveis, e a realização de obras e instalações.

A interpretação lógica que decorre dos dados reunidos nessas tabelas (I, III e IV) é a de que valor que “sobra” da receita do FDD e não é aplicado nem em projetos nem em despesas orçamentárias, conseqüentemente vira superávit primário, descumprindo todas as finalidades da própria criação do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos. Segundo a revista eletrônica *Consultor Jurídico*, o ex-presidente do CFDD já se pronunciou acerca desse tema:

“O ex-presidente do conselho gestor do Fundo Fabrício Missorino Lázaro conta o que é feito com esse dinheiro: os valores que não são aplicados nos projetos nem compõem os gastos de custeio da secretaria-executiva do conselho vão para o orçamento geral do Ministério da Justiça, ‘que detém autonomia tanto para a liberação de recursos ao Conselho como para o redirecionamento dos recursos não utilizados a outras pastas que compõem o ministério’. Ou seja, o Ministério da Justiça faz o que quiser com a quantia.”<sup>17</sup>

O relatório do FDD de 2016 igualmente aborda a questão da maioria dos recursos do Fundo virarem superávits anuais e cita que um dos fatores que provoca tal situação é, em verdade, uma barreira orçamentária: O limite monetário estabelecido para financiar as despesas anuais. Nesse sentido, observa-se o seguinte excerto do relatório:

“Porém, o contingenciamento financeiro sistemático ano após ano vem reduzindo o número de projetos apoiados. Situação preocupante vem ocorrendo na elaboração e na execução orçamentária, pois as Unidades que dispõem de receitas diretamente arrecadadas (fonte 150) e receitas vinculadas (fontes 118, 174, 175, etc...), vem sendo compelidas gradativamente a formarem montantes superavitários em função da diferença entre a estimativa de arrecadação de receitas e o limite monetário efetivamente concedido para o financiamento das suas despesas anuais, repercutindo assim sobremaneira na formação da chamada Reserva de Contingência na própria Unidade Orçamentária. Esta situação é recorrente devido aos limites monetários para elaboração e execução do orçamento serem inferiores ao total estimado e arrecadado das receitas, gerando assim superávits anuais. Quando é solicitada liberação de parte dos recursos da Reserva de Contingência prevista no orçamento do FDD, a Secretaria de Orçamento Federal – SOF/MPOG nega, justificando a inexistência de espaço fiscal para aumentar as despesas discricionárias.”<sup>18</sup>

A referida reserva de contingência é originária do artigo 91 do Decreto-Lei nº 900/69: “Sob a denominação de Reserva de Contingência, o orçamento anual poderá conter dotação global não especificamente destinada a determinado

---

<sup>17</sup> VASCONCELLOS, Marcos. Cofre Paralelo: Governo usa bilhões do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos para inflar o caixa. *Revista Consultor Jurídico*, 31 de março de 2017. Disponível em: [www.conjur.com.br/2017-mar-31/governo-usa-dinheiro-fundo-direitos-difusos-caixa](http://www.conjur.com.br/2017-mar-31/governo-usa-dinheiro-fundo-direitos-difusos-caixa); acesso em: 26 de maio de 2018

<sup>18</sup> *Ibidem*. p. 38

órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais."

Desse modo, a receita do FDD, que legalmente deveria servir para promover a defesa dos direitos transindividuais, tem a sua maior parte direcionada para o orçamento geral do Ministérios da Justiça e Segurança Pública. Não obstante, nem mesmo as tentativas de liberar esses recursos da reserva de contingência são atendidas por parte da Secretaria de Orçamento Federal, vinculada ao Ministério do Planejamento.

## CONCLUSÕES

Ante todo o exposto, conclui-se, primeiramente, que a criação do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos é um grande avanço social na tutela dos direitos transindividuais, relacionados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, e à ordem econômica.

Nesse sentido, por ser um Fundo de natureza pública e a serviço de interesses sociais, são princípios inerentes ao mesmo a publicidade e a transparência. Contudo, apesar de possuir uma composição orgânica bem estruturada e um eficiente procedimento de arrecadação de recursos, o que se visualiza a partir dos dados e inferências arrazoados ao longo do presente artigo é um déficit de informações acerca da aplicabilidade dos recursos arrecadados pelo FDD.

Outrossim, o contingenciamento realizado com os recursos do FDD é deveras prejudicial aos interesses da coletividade, vez que a limitação de suas despesas anuais impede o financiamento de mais projetos e planos de trabalhos, os quais realizam serviços de interesse e em prol da sociedade como um todo e cumprem a finalidade do próprio processo coletivo.

De outra forma, se a arrecadação de receitas do FDD não se destina integralmente à satisfazer os interesses transindividuais, as condenações no âmbito do processo coletivo perdem a sua eficácia, enfraquecendo a razão de ser das próprias ações coletivas. Além disso, a limitação dos convênios a serem celebrados anualmente também prejudica a abertura do Fundo às entidades civis, que se sentem desestimuladas a elaborar projetos, bem como habilitá-los em processos seletivos nos quais poucos vão ser verdadeiramente financiados e postos em prática.

Por fim, verifica-se que uma das grandes dificuldades do FDD, além das citadas, é a sua autonomia frente ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, principalmente no que diz respeito à gestão orçamentária. Por mais que a

vinculação administrativa do Fundo se dê obrigatoriamente em razão do referido Ministério, é de fundamental importância que a sua atuação seja feita de maneira independente, a fim de cumprir os objetivos estabelecidos pela Lei nº 9.008/95.

## REFERÊNCIAS

BEDINELLI, Talita. “Samarco pagou só 1% do valor de multas ambientais por tragédia de Mariana”. El País - Brasil. São Paulo: 9 de agosto de 2017. Disponível em: <[brasil.elpais.com/brasil/2017/08/08/politica/1502229456\\_738687.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2017/08/08/politica/1502229456_738687.html)> Acesso em: 25 de maio de 2018

BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992

DIDIER, Fredie. Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo. 11ª Edição. Salvador: Editora JusPodivm, 2017.

OLIVEIRA, Marcelo Henrique Matos. Considerações sobre os direitos transindividuais. *Cognitio Juris*, João Pessoa, Ano I, Número 2, agosto 2011. Disponível em <[www.cognitiojuris.com/artigos/02/06.html](http://www.cognitiojuris.com/artigos/02/06.html)>. Acesso em: 29 de Maio de 2018

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. Direito Financeiro. São Paulo: Saraiva, 2015

VASCONCELLOS, Marcos. Cofre Paralelo: Governo usa bilhões do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos para inflar o caixa. *Revista Consultor Jurídico*, 31 de março de 2017. Disponível em: <[www.conjur.com.br/2017-mar-31/governo-usa-dinheiro-fundo-direitos-difusos-caixa](http://www.conjur.com.br/2017-mar-31/governo-usa-dinheiro-fundo-direitos-difusos-caixa)> Acesso em: 26 de maio de 2018

Secretaria Nacional do Consumidor. Relatório de Gestão do Exercício de 2016. Brasília: Maio de 2017. p. 37. Disponível em: <[www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/anexos/relatorio-de-gestao-do-exercicio-de-2016.pdf/view](http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/anexos/relatorio-de-gestao-do-exercicio-de-2016.pdf/view)> Acesso em: 28 de maio de 2018

Ministério da Justiça. Direitos Difusos. Disponível em: <[www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos](http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos)> Acesso em: 18 de maio de 2018.

Ministério da Justiça. Seleção de Projetos 2015. Disponível em: <[ww.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/anexos/selecao-de-projetos-2015](http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/anexos/selecao-de-projetos-2015)> Acesso em: 24 de maio de 2018.

Ministério da Justiça. Projetos Conveniados. Disponível em: <[www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/projetos-conveniados](http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/projetos-conveniados)> Acesso em: 24 de maio de 2018