

ESTRUTURA, FUNCIONAMENTO E EVOLUÇÃO DO FUNDO DE DEFESA DOS DIREITOS DIFUSOS - FDDD

Humberto João Carneiro Filho

Advogado.

Bacharel em Direito (Universidade Católica de Pernambuco)
Pós-Graduado em Direito e Processo Matrimonial Canônico (Universidade
Católica de Pernambuco)

RESUMO: O presente artigo objetiva analisar - utilizando-se como referencial teórico a tutela administrativa e judicial dos interesses difusos, particularmente considerando os paradigmas tutelares trazidos pela Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) - a estrutura, funcionamento e evolução do fundo de reconstituição dos bens e interesses difusos violados (Fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos - FDDD), através da revisão da escassa literatura jurídica especificamente debruçada sobre o FDDD e em confrontação com a realidade apresentada nos Relatórios anuais do Conselho Gestor do Fundo (2007 e 2008), através dos quais se visualizam inúmeras aplicações do Fundo, decorrentes da imposição de multas administrativas ou de condenações judiciais.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Previsão do tema: A Lei da Ação Civil Pública. 2. Natureza jurídica e origens do Fundo dos Direitos Difusos. 3. Recursos do FDDD: alterações legislativas. 4. Administração e destinação dos recursos do FDDD. 5. Análise da estrutura e evolução do FDDD nos últimos anos (2007 e 2008). Conclusões. Referências

INTRODUÇÃO

O presente artigo debruça-se sobre o chamado Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, um meio de tutela dos direitos difusos e coletivos criado pela importante Lei de Ação Civil Pública, com a finalidade de administrar as

multas e indenizações oriundas do poder de polícia da Administração Pública e das condenações proferidas em sentenças definitivas de processos judiciais versando sobre as questões ambiental, consumerista, da infância e juventude, educação, saúde, tutela do idoso, pessoas portadoras de necessidades especiais, trabalhista, comunidades indígenas, ações afirmativas, etc.

Os valores que compõem o mencionado fundo servem à mitigação das consequências decorrente dos principais problemas que afetam os direitos difusos, sobremaneira acerca do meio ambiente, consumo e infração à ordem econômica, haja vista a atual dinâmica mercadológica.

De fato, a nova configuração das relações comerciais, trazida, sobretudo, com o fenômeno da globalização gerou uma série de circunstâncias especiais que merecem os olhares atentos do Direito, sobretudo no âmbito judicial, mas não olvidando, inclusive, a seara administrativa, a qual incumbe a tutela preventiva.

Nesse sentido, tomando-se, *verbi gratia*, os consumidores, enquanto uma categoria de sujeitos de direito coletivo ou mesmo difuso, são facilmente passíveis de terem seus direitos vilipendiados, como acontece, não raro, no denominado no *e-commerce*, o comércio eletrônico, no qual, frequentemente, se noticiam verdadeiros golpes contra uma infinidade de consumidores confiantes numa segurança negocial na rede mundial de computadores. Daí a necessidade da criação de um direito especificamente voltado a classes de sujeito de direitos objetivamente hipossuficientes, como o exemplo dos consumidores, prevendo-se, também, uma série de eficazes meios de proteção ou reparação de danos, como é o caso do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, cuja estrutura, funcionamento e evolução, nos últimos anos merecem atenção.

Diante da extrema importância do aludido instituto, notadamente pelo fato de que os recursos arrecadados devem ser aplicados na melhoria da própria Administração e da qualidade do serviço público (por exemplo, a aquisição de equipamentos de tecnologia hospitalar, ambulâncias, viaturas policiais, equipamentos educacionais, etc.) ou mesmo nas Instituições atuantes de forma delegada pelo Poder Público, é de ser analisada a composição, estrutura, fiscalização e aplicação do FDDD na realidade brasileira, partindo-se da consulta de dados nacionais e regionais.

O Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDDD) foi criado pela Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública - LACP), em seu artigo 13, com o

objetivo de acolher os valores em dinheiro oriundos de condenação em vista à reparação pelos danos causados ao meio ambiente, consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos, diferenciando-se de fundos semelhantes como o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e o Fundo Naval, por exemplo¹.

1. PREVISÃO DO TEMA: A LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA.

A Lei da Ação Civil Pública, por tratar de uma ação judicial peculiar, distinta dos institutos processuais de caráter individual, como bem pondera Paulo Eduardo Alves da Silva², preocupou-se inclusive com a forma como as sentenças condenatórias proferidas em sede de ação civil pública viriam a ser executadas. No processo individual, o titular do direito reconhecido na sentença exige daquele contra quem há na decisão judicial o comando obrigacional o cumprimento do determinado. Nas ações de natureza coletiva o interesse é coletivo, todavia, podendo ser ou não divisível. Nessas hipóteses, surgem questões relevantes acerca da execução da sentença, cuja tentativa de solução apresentou a LACP (quanto aos direitos difusos e coletivos), com a previsão do FDDD e o Código de Defesa do Consumidor (anos mais tarde, em 1990, acerca dos interesses individuais homogêneos), ampliando as hipóteses de destinação de quantias ao Fundo.

Quando o bem jurídico coletivo tutelado na ACP for de **natureza indivisível**, como o caso dos direitos difusos e/ou coletivos³, torna-se praticamente impossível exatificar o montante a que faz jus cada titular do direito especificamente. Para tanto, previu a Lei de Ação Civil Pública a

¹ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo: Meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 433.

² SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Comentários ao art. 13 da Lei de Ação Civil Pública. *In*: COSTA, Susana Henriques da. **Comentários à lei de Ação Civil Pública e Lei de Ação Popular**. São Paulo: Quartier Latin, p. 491

³ O Código de Defesa do Consumidor diferenciou os direitos “difusos” dos “coletivos”, em seu art. 81, incs. I e II, considerando a indeterminabilidade dos titulares do bem jurídico presente na primeira espécie de direito e ausente na segunda, posto que, nos casos de direitos coletivos (art. 81, II, do CDC) os titulares são determinados ou pela relação jurídica base que os une ou pelo vínculo que as liga à parte adversa.

chamada execução coletiva, destinando-se o monte indenizatório ao citado fundo de reconstituição do bem lesado.

Em situações em que a ação civil pública verse sobre interesses individuais homogêneos – nomenclatura utilizada pelo Código de Proteção e Defesa do Consumidor (CDC), em seu art. 81, inc. III, para designar aqueles direitos decorrentes de origem comum –, em ação coletiva semelhante à *class action* do sistema estadunidense, o CDC, que trouxe significativas alterações para a LACP, em seus arts. 97 a 100, destaca ser possível a liquidação e a execução individuais da sentença, dada a **natureza divisível** de tais direitos. Em que pese esta previsão, há de se reconhecer que, muitas vezes, se torna difícil a repartição do *quantum* entre os muitos lesados que não compareceram aos autos do processo e não se fizeram representar para receber as parcelas que lhes são devidas, dentre outras hipóteses. Cuida-se de um problema de ordem prática, na execução da sentença condenatória em ações coletivas baseadas em interesses individuais, cuja tentativa de solução foi trazida pelo Código de Defesa do Consumidor, através da destinação do montante residual ao fundo de reconstituição do bem lesado (*in casu*, o FDDD, segundo o art. 100, do CDC).

2. NATUREZA JURÍDICA E ORIGENS DO FUNDO DE DEFESA DOS DIREITOS DIFUSOS.

O fundo de recuperação do interesse coletivo lesado, criado pela Lei da Ação Civil Pública, e inicialmente por ela incipientemente “regulado”, pelo que se vê, é um instrumento prático de realização da liquidação das sentenças condenatórias proferidas tanto nas ações coletivas em o interesse é indivisível como naquelas em que, sendo divisível o interesse, alguns titulares não se habilitem à execução de sua parcela.

Previsto no art. 13, da LACP, foi inspirado no sistema de proteção a interesses coletivos dos EUA, como a *fluid recovery* (reparação fluida), devendo, por essa razão “ser usado com certa flexibilidade, para uma reconstituição que não precisa e às vezes nem mesmo pode ser exatamente a reparação do mesmo bem lesado”⁴. Todavia, é de se anotar

⁴ MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo: Meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 432.

que acerca dessa corriqueira comparação do fundo reconstitutivo com a *fluid recovery* há uma semelhança e não necessariamente uma igualdade, dado que o instituto estadunidense trata de uma substituição da “indenização direta das pessoas lesadas por uma ato ilícito por uma forma indireta de satisfação dos interesses do grupo”⁵, enquanto que os casos de ações coletivas em que se tutela direitos individuais homogêneos (análoga à *class action for damages* em que há a previsão da *fluid recovery*), somente em não havendo a habilitação dos interessados em número compatível com a gravidade do dano, no prazo de um ano após o trânsito em julgado da sentença coletiva é os legitimados legais poderão promover a liquidação e execução coletiva, devendo o produto da indenização reverter-se para o FDDD (art. 100, do CDC), não sendo determinado, de imediato, como ocorre na *fluid recovery*, a reparação indireta dos danos ao grupo.

Nesse sentido, são salutares as considerações de Ada Pellegrini Grinover, em comentário ao art. 100, do Código de Defesa do Consumidor:

A colocação desse tipo de ações coletivas no Código do Consumidor é diversa da que ocorre com as *class actions* norte-americanas, em que o juiz desde logo quantifica a indenização pelos danos causados: no sistema criado pelo Código, o bem jurídico objeto de tutela ainda é indivisível e a condenação é genérica, limitando-se a fixar a responsabilidade do réu e a condená-lo a reparar danos causados. Estes serão apurados e quantificados em liquidação de sentença, movida por cada uma das vítimas para a posterior execução e recebimento da importância correspondente à sua reparação. A condenação faz-s, portanto, pelos danos causados, mas em termos ilíquidos, e o pagamento a cada credor corresponderá exatamente aos danos sofridos.⁶

A partir da leitura do art. 13 da LACP, combinado com o art. 100, do CDC, é de se inferir que o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos possui, quanto às receitas oriundas de condenações em dinheiro oriundas de ações

⁵ GIDI, A. 2007. *A Class Action como instrumento de tutela coletiva dos direitos: as ações coletivas em uma perspectiva comparada*. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, p. 473.

⁶ GRINOVER, Ada Pellegrini. *et al. Código de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 893.

civis públicas em que se tutela interesses individuais homogêneos, uma natureza residual, não se tolerando o pedido direto de recolhimento do *quantum* indenizatório ao Fundo, como salienta Ada Grinover⁷.

Em complementação explicativa acerca desta primeira fonte de recursos do FDDD, salienta Mazzilli que:

Embora o fundo do art. 13 da Lei n. 7.347/85 tenha surgido para recolher o valor das condenações em dinheiro proferidas nas ações civis públicas de que cuida essa lei, foi natural que depois acabasse também recebendo o valor das multas mocinatórias, impostas com base no sistema da LACP, desde que tivessem sido estabelecidas em decorrência de lesão e interesses transindividuais indivisíveis.⁸

3. RECURSOS DO FDDD: ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS.

Além dos recursos advindos dos montantes indenizatórios em Ação Civil Pública, foram estabelecidas outras fontes de composição do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos⁹, através dos Decretos n.ºs 407/91 e 1.306/1994, que trouxeram, sobretudo o último, dentre outras disposições, normas quanto ao Conselho Federal Gestor do FDDD. No art. 2º do Dec. 1.306/94 (que revogou o Decreto 407/1991), estão elencados como fontes de recursos do FDDD os produtos das arrecadações:

a) das multas e indenizações decorrentes da aplicação da Lei n.º 7.853, de 24 de outubro de 1989 (pessoas portadoras de deficiência), desde que não destinadas à reparação de danos a interesses individuais;

b) dos valores destinados à União em virtude da aplicação da multa prevista no art. 57 e seu parágrafo único e do produto da indenização

⁷ *Idem, ibidem*. p. 894.

⁸ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo: Meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 434.

⁹ O fundo federal a que se refere o art. 13, da LACP, visto que, no mesmo artigo há previsão de fundos estaduais.

prevista no art. 100, parágrafo único, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor);

c) as condenações judiciais de que trata o § 2º do art. 2º da Lei nº 7.913, de 7 de dezembro de 1989;

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

e) dos rendimentos auferidos com a aplicação dos recursos do Fundo;

f) de outras receitas que vierem a ser destinadas ao Fundo;

g) de doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras.

Pelo que se nota, sobretudo em face dos Decretos nº 92.302/1986 e 407/91, que o Decreto nº 1.306/94 ampliou significativamente as fontes de recursos do FDDD, não mais sendo composto exclusivamente de valores oriundos das condenações judiciais e multas aplicadas com base na Lei nº 7.347/85, mas, também, por outros mananciais de arrecadação, entre os quais as multas administrativas aplicadas pelo CADE, com base na Lei nº 8.884/94, e que, diga-se de passagem, há muitos anos, ocupam o primeiro lugar em quantidade de arrecadação para composição do FDDD.

O Fundo de Defesa dos Direitos Difusos possui uma função social de extrema relevância, dada as suas finalidades, as quais, gradativamente (desde a edição da LACP), vêm tomando uma dimensão mais ampla. De fato, quando da edição da Lei nº 7.347/85, estabeleceu-se que o FDDD possuiria uma função reconstitutiva dos bens lesados¹⁰, entretanto, como assinala Mazzilli¹¹:

Gradativamente, por força de alterações legislativas, sua destinação

¹⁰ É fato que muitos bens jurídicos coletivos, uma vez lesados, não podem mais ser “reconstituídos”, daí que a terminologia empregada pela legislação parece-nos não ser a mais acertada. Todavia, optamos, neste relatório por citar o termo empregado na legislação, quando não utilizamos outros correlatos como “reparação” e “recuperação”.

¹¹ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo: Meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 436.

veio sendo ampliada: pode hoje ser usado para recuperação de bens, promoção de eventos educativos e científicos, edição de material informativo relacionado com a lesão, bem como modernização administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela execução da política relacionada com a defesa do interesse envolvido.

A destinação do produto arrecadado na execução em ação civil pública ou coletiva dependerá da origem da condenação que o gerou e da natureza do interesse transindividual lesado:

- a) Na lesão a interesses indivisíveis (interesses difusos ou coletivos, aqui considerados em se sentido estrito), o produto arrecadado irá para o fundo de que cuida o art. 13 da LACP, e seu destino será decidido pelo respectivo conselho gestor, para aplicação flexível na defesa de interesses equivalentes àqueles lesados (ambientais, do consumidor, etc.);
- b) Na lesão a interesses divisíveis (interesses individuais homogêneos), os lesados são determináveis e identificáveis, e o produto arrecadado será repartido entre aqueles que acorram para receber a parte que lhes toque;
- c) Na lesão ao patrimônio público, em sentido estrito, o lesado é a Fazenda, e a indenização obtida em ação civil pública será destinada a recompor o patrimônio estatal.

Paulo Eduardo Alves da Silva¹² sustenta que há uma certa prioridade de aplicação dos recursos do FDDD em benefício da reparação específica do dano causado ou atividades tematicamente relacionadas à natureza do dano causado ou infração cometida, funcionando esta prioridade como uma bússola para o Conselho Gestor, sem ter, entretanto, o condão de retirar a discricionariedade do Administrador. A prioridade, para o mencionado autor, é estabelecida pelo próprio Decreto Presidencial 1.306/94, o qual dispõe em seus arts. 6º e 7º, *in verbis*:

Art. 6º Compete ao CFDD:

I - zelar pela aplicação dos recursos na consecução dos objetivos previstos nas Leis nºs 7.347, de 1985, 7.853, de 1989, 7.913, de 1989, 8.078, de 1990 e 8.884, de 1994, no âmbito do

¹² SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Comentários ao art. 13 da Lei de Ação Civil Pública. *In*: COSTA, Susana Henriques da. **Comentários à lei de Ação Civil Pública e Lei de Ação Popular**. São Paulo: Quartier Latin, p. 494.

disposto no art. 1º deste Decreto;

II - aprovar convênios e contratos, a serem firmados pela Secretaria-Executiva do Conselho, 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 art. 1º deste Decreto;

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 dos órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas relativas às áreas a que se refere o art. 1º deste Decreto;

VIII - elaborar o seu regimento interno.

Art. 7º Os recursos arrecadados serão distribuídos para a efetivação das medidas dispostas no artigo anterior e suas aplicações deverão estar relacionadas com a natureza da infração ou de dano causado.

Parágrafo único. Os recursos serão prioritariamente aplicados na reparação específica do dano causado, sempre que tal fato for possível.

4. ADMINISTRAÇÃO E DESTINAÇÃO DOS RECURSOS DO FDDD.

De fato, a ordem de competência do CFDD, prevista no Decreto 1.306/94, foi adotada na definição das prioritárias políticas públicas a serem implementadas pelo fundo sob análise através da Resolução nº 07/1999 do Conselho Gestor do FDDD, a qual definiu que os recursos serão aplicados na recuperação dos bens lesados e, caso haja impossibilidade de tal

destinação, reverter-se-ão à promoção de eventos educativos ou científicos e edição de material informativo. Não ocorrendo viabilidade de adotar tais opções, os recursos deverão ser destinados à modernização dos órgãos administrativos vinculados às áreas em que ocorreu a lesão.

Os recursos do FDDD são administrados pelo seu já mencionado Conselho que é composto por um colegiado de representantes oriundos de diversos Ministérios, órgãos federais e entidades civis, inclusive do Ministério Público, dado questionável diante da vedação constitucional atribuída aos membros do *parquet* (Art. 128, CF 1988). Anualmente o CFDD recebe uma série de cartas-propostas, daqueles legitimados a pleitear recursos do Fundo, quais sejam: instituições governamentais da Administração Direta ou Indireta, nas diferentes esferas de governo, Federal, Estadual e Municipal e as organizações não-governamentais, brasileiras, sem fins lucrativos, que tenham nos seus estatutos, objetivos relacionados à atuação no campo do meio ambiente, do consumidor, de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico e por infração à ordem econômica.

As propostas devem buscar, necessariamente, a recuperação de bens, a promoção de eventos educativos, científicos ou a edição de material informativo, especificamente relacionados com a natureza da infração ou do dano causado, bem como a modernização administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas, relativas às áreas do meio ambiente, do consumidor, de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico e por infração à ordem econômica.

Uma vez selecionada a carta-proposta, habilitam-se os interessados proponentes ao encaminhamento de projetos para serem financiados com verbas do Fundo. Tais projetos, para fins de análise, são divididos em três grandes grupos de estudo de viabilidade: Meio Ambiente, Consumidor e Outros (que englobam, inclusive os alusivos à proteção do patrimônio histórico e artístico), de acordo com a ordem do §1º, do art. 1º, da Lei nº 9.008/95.

Após uma série de procedimentos administrativos no âmbito do CFDD, com a apresentação de documentação necessária à instrução do processo, a análise da compatibilidade entre o objetivo do projeto, a metodologia a ser adotada e o orçamento do fundo, conseqüente deliberação do projeto –

realizada por Conselheiros do CFDD –, passa-se à assinatura do convênio cujo extrato é publicado no Diário Oficial da União, em atendimento ao princípio da publicidade dos atos administrativos, é que há o repasse dos recursos à entidade proponente.

Uma vez concluído o projeto, necessária é a prestação de contas por parte da entidade beneficiada perante a Secretaria Executiva do CFDD, a qual, uma vez aprovada, resta arquivada e posta à disposição da Controladoria Geral da União e do Tribunal de Contas da União, que exercem o controle interno das contas públicas do FDDD.

A relevância jurídica e social que o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos contém justifica e exige uma apreciação de sua estrutura administrativa, seu funcionamento, possíveis falhas e mecanismos de controle, além de suas inúmeras aplicações.

5. ANÁLISE DA ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DO FDDD NOS ÚLTIMOS ANOS (2007 E 2008).

O Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, cuja estrutura organizacional é vinculada ao Ministério da Justiça, através de seu Conselho Gestor divulga anualmente relatórios de atividades a si relacionadas, além de quadros orçamentários e financeiros, para fins de atendimento ao princípio constitucional da publicidade, o qual se lastreia numa ideia de transparência do trato do bem público.

Segundo informações constantes no Relatório do exercício de 2008¹³ (Tabela I) a arrecadação do FDDD mais que duplicou do ano de 2007 para o ano de 2009, indo de encontro à curva de ascensão do recolhimento observada nos últimos 13 anos. Senão vejamos:

TABELA I

¹³ CONSELHO FEDERAL GESTOR DO FUNDO DE DEFESA DOS DIREITOS DIFUSOS. Relatório de Gestão de 2008. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZSvc.asp?DocumentID=%7B82A5276F-0700-483F-9D9A-5A66FD6DCAAC%7D&ServiceInstUID=%7B59D015FA-30D3-48EE-B124-02A314CB7999%7D>. Acesso em: 10/08/2009.

Arrecadação Anual do Fundo
(em reais)

ANO	VALOR (R\$)
1996	12.020
1997	58.560
1998	1.388.267
1999	2.109.130
2000	5.378.195
2001	9.089.929
2002	4.852.867
2003	3.656.386
2004	5.215.806
2005	4.534.793
2006	11.682.120
2007	30.038.221
2008	73.139.111
TOTAL	151.335.405

Pela análise da presente tabela demonstrativa do histórico de arrecadação do FDDD, nota-se que o montante que ingressou no ano de 2008 corresponde quase à totalidade da soma dos valores recolhidos entre 1996 e 2007 (R\$ 781.962.94,00), o que demonstra, além de uma arrecadação histórica no ano de 2008, uma tendência de incremento dos recursos ingressos fundo a qual vem se observando desde 2006, já que entre o ano 2000 e 2004 perceberam-se crescentes quedas, de 2001 a 2003 e de 2004 para 2005.

Dos R\$ 73.139.111,42 (setenta e três milhões cento e trinta e nove mil cento e onze reais e quarenta e dois centavos), R\$ 72.758.068,56 (setenta e dois milhões setecentos e cinquenta e oito mil sessenta e oito reais e cinquenta e seis centavos) correspondem à arrecadação de recursos previstos na Lei nº 9.008/95. A título de valores devolvidos de saldos de

Justiça Federal de Pernambuco

convênios constam R\$ 380.809,19 (trezentos e oitenta mil oitocentos e nove reais e dezenove centavos e R\$ 233,67 (duzentos e trinta e três reais e sessenta e sete centavos) como “Outros Depósitos”.

A arrecadação das receitas do Fundo sofreu a seguinte evolução nos últimos anos, senão vejamos:

TABELA II

EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DA RECEITA DO FDD
NOS ANOS DE 2006, 2007 e 2008

MESES	VALORES ARRECADADOS					
	2006		2007		2008	
	MENSAL	ACUMULADO	MENSAL	ACUMULADO	MENSAL	ACUMULADO
JAN	820.014,12	820.014,12	367.237,34	367.237,34	23.884.030,80	23.884.030,80
FEV	3.149.970,43	3.969.984,55	25.432,50	392.669,84	2.922.679,34	26.806.710,14
MAR	304.142,49	4.274.127,04	975.109,31	1.367.779,15	2.270.459,67	29.077.169,81
ABR	11.788,12	4.285.915,16	661.222,05	2.029.001,20	2.176.796,51	31.253.966,32
MAI	323.826,85	4.609.742,01	6.890.127,19	8.919.128,39	5.721.291,93	36.975.258,25
JUN	394.831,28	5.004.573,29	12.955.157,15	21.874.285,54	2.204.547,94	39.179.806,19
JUL	281.617,95	5.286.191,24	1.107.706,18	22.981.991,72	868.615,15	40.048.421,34
AGO	303.334,54	5.589.525,78	666.486,50	23.648.478,22	27.326.010,10	67.374.431,44
SET	546.761,00	6.136.286,78	350.361,90	23.998.840,12	1.030.457,20	68.404.888,64
OUT	89.103,75	6.225.390,53	618.220,43	24.617.060,55	1.934.078,16	70.338.966,80
NOV	225.811,80	6.451.202,33	460.438,25	25.077.498,80	2.266.631,06	72.605.597,86
DEZ	5.230.918,54	11.682.120,87	4.960.721,95	30.038.220,75	533.513,56	73.139.111,42
TOTAL	11.682.120,87	-	30.038.220,75	-	73.139.111,42	-

Fonte: Secretaria Executiva do CFDD

Nota-se, inclusive, não ser possível afirmar haver um incremento de reversão de valores para o Fundo em determinados meses do ano (sazonalidade). No ano de 2006, por exemplo, o pico arrecadatório se verificou no último trimestre do ano, enquanto no ano de 2007 o pico foi evidenciado no segundo trimestre do ano e no exercício 2008 tal zênite se apresentou logo nos primeiros três meses.

A partir de julho de 2008, o Fundo já contava com mais de R\$ 39 milhões de reais (valor superior ao total arrecadado no ano anterior). A utilização desse montante é realizada por meio de disposição orçamentária, somente podendo ser utilizada, naquele ano, o *quantum* aprovado pelo órgão competente após apresentação da proposta orçamentária apresentada pelo Conselho Gestor. Para o ano de 2008 foi aprovado em orçamento a verba de R\$ 6.518.613,00 (seis milhões quinhentos e dezoito mil seiscentos e

treze reais). Do total do limite orçamentário disponibilizado para o FDDD no ano de 2008, foi executado o valor de R\$ 5.902.206,00 (cinco milhões novecentos e dois mil duzentos e seis reais), totalizando 82,44% daquele limite previsto.

A receita do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, nos últimos anos, teve as seguintes participações:

TABELA III
RECEITA DO FDDD EM 2006, 2007 e 2008

	2006	2007	2008
Condenações Judiciais – meio ambiente	29.288,36 (0,26%)	840.120,92 (2,80%)	1.788.225,28 (2,46%)
Condenações Judiciais – consumidor	1.111,51 (0,01%)	298.604,61 (1%)	50.074,17 (0,07%)
Condenações Judiciais – qualquer outro interesse difuso e coletivo	366.219,35 (3,22%)	683.975,15 (2,28%)	2.595.334,85 (3,57%)
Multas e indenizações – deficientes	---	---	25.545,88 (0,04%)
Multas – CDC – consumidor	244.194,52 (2,15%)	414.847,10 (1,38%)	3.750.947,00 (5,16%)
Indenizações- CDC – consumidor	---	13.954,85 (0,05%)	---
Infração a ordem Econômica (Lei nº 8.884/94)	10.715,548, 85 (94,18%)	27.693.861,48 (92,42%)	64.114.659,78 (88,12%)
Subtotal – Arrecadação de Receitas de Multas e Condenações	11.356.362,59	29.945.364,11	72.324.786,96
Outras receitas – sorteios de instituições filantrópicas	13.487,20 (0,12%)	385,60 (0,00%)	14.266,60 (0,02%)

Justiça Federal de Pernambuco

Outras receitas – doações	7.859,50 (0,07%)	20.800,00 (0,07%)	419.015,00 (0,58%)
Total das receitas do FDD Referentes à Lei 9.008/95	11.377.709,29	29.966.549,71	72.758.068,56

Fonte: Relatório de Atividades do Fundo Federal de Direitos Difusos de 2008

Seguindo a tendência dos últimos anos, as condenações judiciais – cronologicamente, as primeiras fontes do FDDD (previstas na Lei de Ação Civil Pública) – representam de 4% a 6% do total dos recursos do Fundo, não se apresentando significativos incrementos de sua arrecadação de um ano para o outro. A maior das fontes de arrecadação do FDDD são as multas previstas na Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, referente ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE. Tais multas são aplicadas em face dos conglomerados econômicos violadores das normas relativas ao direito de concorrência e, não raramente, há divulgação em mídia nacional da imposição dessas penalidades por parte do CADE, em montantes significativos¹⁴.

As multas por infração à ordem econômica tiveram uma significativa diminuição de participação na arrecadação do Fundo, percentualmente, no ano de 2008, se comparado aos anos de 2006 e 2007, tendo passado de 92,42% da participação no Fundo em 2007 para 88,12%, em 2008. Essa diminuição na participação percentual da composição do Fundo acompanha uma tendência observada nos períodos anteriores, entretanto, não são indicativas de um arrefecimento das quantias recolhidas, muito pelo contrário: a cada ano os valores arrecadados a título de multa por infração à ordem econômica mais que dobram.

Da análise da Tabela III, infere-se que, na verdade, houve o aumento da participação das outras fontes de recursos na composição do FDDD, o que faz com que, percentualmente, as multas por infração à ordem econômica detenham fatias menores a cada ano.

Nos três anos considerados (2006, 2007 e 2008), por exemplo, os recursos

¹⁴ Veja-se, por exemplo, as seguintes notícias: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u361333.shtml> ; acesso em junho de 2009 e <http://info.abril.com.br/noticias/mercado/cade-multa-telefonica-em-r-1-9-milhao-23072009-29.shl>; acesso em junho de 2009

oriundos de condenações judiciais têm aumentado significativamente. Em 2006, as condenações judiciais por violações a “outros direitos difusos”, que não relativos ao meio ambiente ou consumo, reverteram ao Fundo o total de R\$ 366.219,35 (trezentos e sessenta e seis mil duzentos e dezenove reais e trinta e cinco centavos), enquanto que em 2008 esse valor chegou a R\$ 2.595.334,85 (dois milhões quinhentos e noventa e cinco mil trezentos e trinta e quatro reais e oitenta e cinco centavos).

Esse incremento arrecadatário se deve, particularmente, à atuação cada vez mais eficaz do Ministério Público o qual, através de ações civis públicas, obtém a tutela reconstitutiva de interesses difusos e coletivos lesados, não podendo se esquecer, também, que o rigor do Poder Judiciário na aplicação de multas cada vez mais severas – ante a pujança econômica dos agentes violadores de direitos e interesses difusos – também é um dado a ser considerado como razão de incremento da arrecadação de valores decorrentes de condenações judiciais.

Cumprido destacar, inclusive, que, no ano de 2008, volta à participação efetiva na composição do Fundo os valores de multas e indenizações decorrentes da aplicação da Lei n.º 7.853, de 24 de outubro de 1989 (pessoas portadoras de deficiência). Nos anos de 2006 e 2007, ausente foi a participação desta específica fonte recursal, todavia, em 2008, o valor de R\$ 25.545,88 (vinte e cinco mil quinhentos e quarenta e cinco reais e oitenta e oito centavos) participou como 0,04% (zero vírgula zero quatro por cento) do total de arrecadação do fundo.

As doações ao FDDD vêm aumentando nos últimos anos. De R\$ 7.859,50 (sete mil oitocentos e cinquenta e nove reais e cinquenta centavos), em 2006, passaram a R\$ 419.015,00 (quatrocentos e dezenove mil e quinze reais), em 2008, cerca de 54 vezes mais.

TABELA IV

Projetos encaminhados, apoiados mediante Convênio e desistentes

Projetos	2005	2006	2007	2008
a) Projetos encaminhados ao CFDD	771	2.285	3.654	1.884
b) Projetos apoiados mediante convênio (ou descentralização de crédito)	31	23	42	37
c) Projetos desistentes	9	6	10	20

Observando a Tabela IV, que trata dos projetos encaminhados, apoiados e desistentes, nos últimos anos, nota-se um dado curioso. É

que, diferentemente da tendência que se observava nos últimos anos de um crescente número de projetos e pedidos de fomentos apresentados ao Conselho Gestor, no ano de 2008, visualizou-se um decréscimo desses encaminhamentos em 49% (quarenta e nove por cento). Ademais, a quantidade de desistências tem aumentado, passando de 10, em 2007, para 20, em 2008.

TABELA V
Projetos julgados, aprovados, em Diligência e indeferidos

Projetos	2005	2006	2007	2008
a) Projetos julgados	48	37	45	51
b) Projetos aprovados pelo CFDD	39	31	45	37
c) Projetos em diligência	32	0	56	0
d) Projetos indeferidos	9	7	3	8

Fonte: Secretaria Executiva do CFDD

Nota-se, ainda, da análise da Tabela V, que também ocorreu, do ano de 2007 para o de 2008, uma diminuição da quantidade de projetos aprovados pelo Conselho Gestor (de 45 para 37), em que pese terem sido mais os projetos levados ao julgamento de sua viabilidade na reunião do CFDD (de 45 para 51).

Dos 37 projetos aprovados pelo CFDD em 2008, 05 relacionam-se à área de consumo, 16 ao do meio ambiente e 16 à de bens e direitos de valor artístico, histórico e outros interesses difusos e coletivos, o que demonstra a tendência de tentativa de equilíbrio na distribuição das aprovações, não privilegiando uma área específica, como ocorria antes de 2004, quando os projetos relativos ao direito do consumidor eram a maioria dos aprovados⁸.

No que tange aos sujeitos que obtiveram aprovação dos projetos, compulsando os dados do Relatório de Gestão do CFDD – 2008⁹, percebe-se que as entidades governamentais e as não-governamentais, em 2008, quase que receberam a mesma quantidade aprovações em projetos. As entidades governamentais obtiveram 19 aprovações (Estados: 04 aprovações, Municípios: 06 aprovações, União: 09 aprovações), enquanto que as entidades não-governamentais obtiveram 18 aprovações.

Curioso notar que, no ano de 2008, nenhum Ministério Público Estadual obteve aprovação de projetos perante o CFDD, fato que sempre

ocorreu. Desconsiderando as possíveis incompatibilidades de alguns projetos porventura apresentados pelos Ministérios Públicos Estaduais e rechaçados pelo CFDD, talvez esse fato tenha ocorrido pela diminuição da apresentação de projetos por parte dos MP's estaduais em face da existência de Fundos Estaduais, com semelhante incumbência do Fundo Federal.

Acerca dos Estados da Federação contemplados pela aprovação de seus projetos perante o CFDD em 2008, além do Distrito Federal, que foi contemplado em 04 projetos no CFDD, três lideram a lista com 04 (quatro) aprovações, quais sejam: Ceará, Pernambuco e São Paulo. Os Estados do Rio de Janeiro e Tocantins aparecem em segundo lugar, com 03 (três) aprovações em 2008. Obtiveram 02 (duas) aprovações entidades dos Estados das Alagoas, Bahia, Goiás, Paraíba e Santa Catarina. Com 01 (uma aprovação), os Estados do Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará e Rio Grande do Sul. Os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Espírito Santo, Paraná, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima e Sergipe não foram contemplados no CFDD.

Tais foram os projetos pernambucanos aprovados ao repasse de quantias do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (ordem por valores repassados):

TABELA VI
Entidades apoiadas, em Pernambuco, pelo FDDD
(projetos aprovados em 2007 para pleito de recursos em 2008)

NOME DA ENTIDADE	ESPÉCIE	PROJETO	VALOR REPASSADO
FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR DO ESTADO DE PERNAMBUCO - FETRAF	NÃO-GOVERNAMENTAL	“Educação Ambiental para Agricultores Familiares e Técnicos Extensionistas nos Municípios de Barra de Guabiraba, Bonito, Bezerros, Sairé, São Joaquim do Monte e Camocim de São Félix”	R\$ 249.809,00
MUNICÍPIO DE SALGUEIRO - PE	GOVERNAMENTAL	“Encenando a Realidade no Palco da Imaginação”	R\$ 208.015,00
ASSOCIAÇÃO DE DEFESA DA CIDADANIA E DO CONSUMIDOR - ADECON	NÃO-GOVERNAMENTAL	“Projeto Direito do Consumidor nas Ruas”	R\$ 122.462,00
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS DA CONSERVAÇÃO INTEGRADA - CECI	NÃO-GOVERNAMENTAL	“Manual de Boas Práticas de Projetos Arquitetônicos de Intervenção no Casario do Sítio Histórico de Olinda”	R\$ 172.850,00

Fonte: Relatório de Atividades do Fundo Federal de Direitos Difusos de 2008

Para o ano de 2009, foi aprovada carta-consulta submetida ao Conselho Gestor do FDDD pela Universidade Federal de Pernambuco, para financiamento do projeto de “Preservação da coleção de obras raras e valiosas da Faculdade de Direito do Recife”. Em relação a tal projeto foi firmado o Termo de Convênio nº 04/2009, referente a projetos para “outros direitos difusos e coletivos” que não sejam relacionados a meio ambiente ou consumo.

Em 2009, com o aporte dos recursos do FDDD, foi instalada, no prédio da antiga Reitoria da UFPE e antiga Delegacia do MEC (DEMEC), na Rua do Hospício – Recife/PE, a estrutura necessária à realização dos trabalhos da equipe responsável pelos processos de restauro e preservação das obras raras e valiosas da secular Biblioteca da Faculdade de Direito do Recife.

Quanto a mecanismos de controle interno, percebeu-se, a partir da análise do relatório de auditoria de gestão realizada pela Controladoria Geral da União¹⁵, em 2007 (divulgado em 2008), que não foram encontradas irregularidades quanto ao funcionamento do FDDD, tampouco havendo menções a indícios de danos ao erário, numa demonstração da higidez operacional do importante Fundo.

CONCLUSÕES

A aplicação dos recursos oriundos do FDDD – Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, tem contemplado diretamente áreas fundamentais do desenvolvimento econômico e social em nosso País; contudo, ainda carece o respectivo sistema de maior organização e estrutura nos Estados e, principalmente, divulgação sobre a participação popular na realização de projetos sociais com suporte do aludido instrumento. Observando os dados referentes ao acompanhamento da receita do FDDD, percebe-se nítida majoração; as verbas componentes de tal sistema, além das multas administrativas e decisões transitadas em julgado, são oriundas de transferências e doações diretas ao aludido fundo. O incremento da acessibilidade judicial e a crescente participação da sociedade civil organizada (associações sem fins lucrativos e a própria Defensoria Pública, recentemente legitimada a promover a Ação Civil Pública – vide Lei n.

¹⁵ CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Relatório de auditoria de gestão – Ano 2007**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/relatorios/RA207956/RA207956.pdf>. Acesso em: 10/08/2009.

7.347/1985, com alterações realizadas pela Lei n. 11. 448/2007) explicam tal processo; registra-se, ainda, a maior dinâmica dos setores administrativos na aplicação de penalidades em defesa dos interesses difusos. Verifica-se, ainda, na esfera administrativa, a relevante participação do CADE, notadamente pela aplicação das multas em processos destinados a apurar infração contra a ordem econômica (concorrência horizontal e vertical, oligopólios, duopólios, monopólios e demais formas de desleal participação no mercado de consumo), respondendo por considerável parcela arrecadatória em todos os anos pesquisados. Destacou-se, ainda, que, da análise comparativa nos diferentes setores de aplicação do FDDD, houve nítido avanço na recomposição do meio ambiente e na defesa da criança e do adolescente e do consumidor. Demandam, ainda, maior visibilidade a esfera do idoso e das pessoas com necessidades especiais.

REFERÊNCIAS

GRINOVER, Ada Pellegrini. *et al.* **Código de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto.** 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

GIDI, Antonio. **A *Class Action* como instrumento de tutela coletiva dos direitos: as ações coletivas em uma perspectiva comparada.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo: Meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses.** São Paulo: Saraiva, 2003.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. **Comentários ao art. 13 da Lei de Ação Civil Pública.** In: COSTA, Susana Henriques da. **Comentários à lei de Ação Civil Pública e Lei de Ação Popular.** São Paulo: Quartier Latin.

_____. **Comentários ao art. 13 da Lei de Ação Civil Pública.** In: COSTA, Susana Henriques da. **Comentários à lei de Ação Civil Pública e Lei de Ação Popular.** São Paulo: Quartier Latin

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Relatório de auditoria de gestão – Ano 2007**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/relatorios/RA207956/RA207956.pdf>. Acesso em: 10 de ago. de 2009.

CONSELHO FEDERAL GESTOR DO FUNDO DE DEFESA DOS DIREITOS DIFUSOS. **Relatório de Gestão de 2008**. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID=%7B82A5276F-0700-483F-9D9A-5A66FD6DCAAC%7D&ServiceInstUID=%7B59D015FA-30D3-48EE-B124-02A314CB7999%7D>. Acesso em: 10 de ago. de 2009.