



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

ELIAQUIM POSSIDÔNIO DE LACERDA JUNIOR

**A GOVERNANÇA DO FUNDO DE DEFESA DE DIREITOS DIFUSOS E O PAPEL  
DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Belém  
2023

ELIAQUIM POSSIDÔNIO DE LACERDA JUNIOR

**A GOVERNANÇA DO FUNDO DE DEFESA DE DIREITOS DIFUSOS E O PAPEL  
DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de Concentração: Direito

**Orientadora:** Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Eliana Maria de Souza Franco  
Teixeira

**Co-Orientadora:** Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Krishina Day Carrilho Bentes  
Lobato Ribeiro

Belém  
2023

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD  
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará  
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

---

L131g Lacerda Junior, Eliaquim Possidônio de.  
A Governança do Fundo de Defesa de Direitos Difusos e o  
Papel do Ministério Público Federal / Eliaquim Possidônio de  
Lacerda Junior. — 2023.  
xiii, 84 f. : il. color.

Orientador(a): Prof<sup>ª</sup>. Dra. Eliana Maria de Souza Franco  
Teixeira

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo  
de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em  
Gestão Pública, Belém, 2023.

1. governança. 2. fundo de defesa de direitos difusos. 3.  
Ministério Público Federal. 4. Direitos Difusos. I. Título.

CDD 340

---

ELIAQUIM POSSIDÔNIO DE LACERDA JUNIOR

**A GOVERNANÇA DO FUNDO DE DEFESA DE DIREITOS DIFUSOS E O PAPEL  
DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de Concentração: Direito

**Aprovada em: 17/08/2023**

**Banca Examinadora:**

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Eliana Maria de Souza Franco Teixeira  
Orientadora – ICJ/ UFPA

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Krishina Day Carrilho Bentes Lobato Ribeiro  
Coorientadora e Examinadora interna –ICJ/UFPA

Prof. Dr. Adagenor Lobato Ribeiro  
Examinador interno – PPGGP/NAEA/UFPA

Ao Criador, pelos anjos na minha vida,  
chamados, neste plano, de pai e mãe.

## AGRADECIMENTOS

Ao Criador, por ter me agraciado com pais bondosos de coração e de alma, Maria e Eliaquim. Sem isso, o alcance desse trabalho e de todas as demais realizações em minha vida seria impossível.

À esposa amada, Kelly, que me escolheu para a partilha da vida e que me apoiou em cada momento desta e de tantas outras árduas empreitadas.

Aos meus amados filhos, Samuel e Theo, pelo inconsciente incentivo de todos os dias, a cada sorriso, a cada abraço, a cada beijo, a cada carinho, a cada afago no corpo, na mente e na alma. Que possam, um dia, perdoar-me pelas ausências e que minha luta possa servir como combustível e inspiração, para que ambos possam trilhar rumos de luz, sucesso, paz e felicidade.

À Professora Eliana Franco, pela mais pura, fascinante, nobre e extraordinária dedicação, não somente à educação, mas também a seus educandos, pelos quais oferece e presta, para além de ensinamentos, o apoio humanizado necessário a grandiosos desafios. Que a História cuide de gravar e eternizar esse nome, para o bem das vindouras gerações.

Ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA), por todo o suporte dado em tempo tão difícil, tal qual o foi o período de pandemia.

Às Professoras e aos Professores, pelo incentivo, pela experiência e por todos os ensinamentos ministrados de forma tão excepcional, sem os quais, certamente, não chegaria a esse ponto. Em especial, à Prof. Dr<sup>a</sup> Khrisna Ribeiro, à Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Lígia Simonian, à Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Rosana P. Fernandes, à Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Luma Scaff, ao Prof. Dr. Adagenor Lobato, ao Prof. Dr. Fábio Carlos da Silva, ao Prof. Dr. Lucivaldo Barros e ao Prof. MsC. Paulo Rabelo.

Ao amigo Dualyson, alma generosa e de coração benevolente. Um grande cientista em formação, com quem fora me concedida a honra de partilhar estudos e a amizade. Que a ciência o acolha e o reconheça em consonância a grandiosidade de seu saber.

Aos valorosos servidores do NAEA, em especial, à Letícia, por todo apoio.

Aos espíritos de luz e anjos que me auxiliaram nessa tão complexa jornada da vida.

Aos amigos de Ministério Público Federal, pelo apoio e incentivo.

Ao Ministério Público Federal (MPF), histórica instituição defensora dos direitos humanos, para qual dedico trabalho e esforço, pela oportunidade. Que o ente possa seguir motivando e estimulando, cada vez mais, seus servidores, humanos propulsores do ofício, com mais chances como essa e mais reconhecimento, por meio de incentivos e, sobretudo, valorização, por meio de humanização no tratamento e contraprestação pelo labor.

Processos de participação devem ser compreendidos em si como partes constitutivas dos fins do desenvolvimento

(SEN, 1999, p. 291)

## RESUMO

O estudo proposto, partindo da premissa angular de que o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), dotação orçamentária para restituição de danos à sociedade ou concretização de direitos difusos aptos a promover o bem comum, vem sofrendo, ao longo dos últimos anos, indevido contingenciamento de verbas e indevida reprovação de projetos apresentados ao Conselho Gestor (CFDD), órgão colegiado, com a participação do MPF, criado por lei regulamentar, para gerir as verbas do fundo, possui o intuito de analisar, por meio diagnóstico e propositivo, a governança do FDD apta a fomentar a concretização de direitos humanos. Pretende-se, a partir do conceito do Fundo e partindo do papel do MPF, na condição de *ombudsman* central dos direitos fundamentais no cenário nacional, examinar os meios para a realização de gestão pública, de fato, comprometida com os princípios inerentes ao Estado Social, buscando demonstrar a forma de gerenciamento capaz de tornar o FDD autêntico instrumento de concretização de direitos humanos. O objetivo da pesquisa é, portanto, para o futuro, apresentar esboço de Projeto de Lei, para alterar a composição, a presidência e a forma de tomada de decisões do Conselho Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, de modo a atingir produto eficiente e democrático, apto a viabilizar a governança do FDD, tornando o emprego das verbas que o compõem inteiramente voltado para a concretização de direitos difusos, sem quaisquer tipos de contingências ou desvios, bem como, para o presente, a mitigação das falhas identificadas, mediante delineamento de formas de atuação judicial e extrajudicial do MPF, que, como instituição promotora de direitos, possui papel primordial nesse processo. A hipótese formulada é a de que, considerando a atual composição do Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos CFDD, por meio da priorização de um modelo gerencial, com a maioria dos membros sendo formada por integrantes do Poder Executivo, sem diversidade de atores sociais, bem como uma atuação, mesmo que firme, ainda tida como tímida pelo MPF, em razão da própria complexidade contextual, quanto ao seu papel principal de condução e aplicação de verbas para recomposição de danos dentro do processo judicial, os recursos do FDD não estão sendo destinados à execução de políticas públicas que garantam direitos difusos, em frustração ao propósito primordial do fundo. Para sustentar tal suposição inicial, utilizando-se de método hipotético-dedutivo, com aspectos indutivos, mediante análise diagnóstico-propositiva, serão realizadas pesquisas bibliográficas, referentes a doutrina subscrita em artigos, teses, livros e outras obras, bem como estudo da própria legislação aplicável, além de análise documental,

de atas de reunião e demais atos do CFDD, exame de atos típicos de atuação do MPF, assim como outros documentos que se fizerem necessários, passando-se pela análise da Ação Civil Pública e o FDD, do MPF e seu papel em relação ao FDD, até se chegar à governança pública do fundo. Como resultado, pretende-se entregar a um ou mais parlamentares federais do Estado do Pará uma minuta de projeto de lei com o fim de alterar a Lei nº 9.008/1995, principalmente, em relação à composição e à organização do Conselho Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, assim como produto adjacente, propõe-se apontar formas de atuação pelas quais o Ministério Público Federal pode alcançar a mitigação dos efeitos do problema enfrentado, dentro de sua atuação institucional.

**Palavras-chave:** governança; fundo de defesa de direitos difusos. Ministério Público Federal. Direitos Difusos.

## ABSTRACT

The proposed study, starting from the fundamental premise that the Fund for the Defense of Diffuse Rights (FDD), a budget allocation for restitution of damages to society or the realization of diffuse rights capable of promoting the common good, has been suffering undue budget cuts and improper rejection of projects presented to the Management Board (CFDD), a collegiate body, with the participation of the MPF, created by regulatory law to manage the fund's resources, aims to analyze, through diagnostic and proactive means, the governance of the FDD capable of promoting the realization of human rights. Based on the concept of the Fund and considering the role of the MPF as the central *ombudsman* for fundamental rights in the national scenario, the study intends to examine the means for achieving public management truly committed to the principles inherent to the Social State, aiming to demonstrate a management approach that can make the FDD an authentic instrument for the realization of human rights. Therefore, the research's objective is to present a draft bill in the future to change the composition, presidency, and decision-making process of the Management Board of the he Fund for the Defense of Diffuse Rights, in order to achieve an efficient and democratic product capable of enabling the governance of the FDD, making the use of its resources entirely focused on the realization of diffuse rights without any contingencies or deviations. Additionally, in the present, the study aims to address the identified flaws by outlining ways for the MPF to act judicially and extrajudicially, given its essential role as a rights-promoting institution in this process. The formulated hypothesis is that, considering the current composition of the CFDD, with a prioritization of a managerial model, where the majority of members are from the Executive Branch without diversity of social actors, and with an actuation, even if strong, still seen as timid by the MPF due to the complexity of its main role in directing and applying funds to compensate for damages within the judicial process, the resources of the FDD are not being directed towards the implementation of public policies that guarantee diffuse rights, thereby frustrating the fundamental purpose of the fund. To support this initial assumption, the study will use a hypothetical-deductive method with inductive aspects through diagnostic-propositional analysis, conducting bibliographic research on subscribed doctrine in articles, theses, books, and other works, as well as studying the applicable legislation itself. It will also analyze documentary evidence, meeting minutes, and other CFDD acts, examine typical acts of the MPF's actions, and other necessary documents, leading to the analysis of the Civil Public

Action and the FDD, the MPF, and its role in relation to the FDD, until reaching the public governance of the fund. As a result, the study aims to deliver a draft bill to one or more federal parliamentarians from the state of Pará, primarily seeking to amend Law No. 9.008/1995 concerning the composition and organization of the Management Board of the he Fund for the Defense of Diffuse Rights. Furthermore, the study proposes to suggest forms of action through which the Federal Public Ministry can achieve the mitigation of the effects of the problem faced within its institutional actions.

**Keywords:** governance; fund for the defense of diffuse rights. Federal Public Ministry. Diffuse Rights.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1–	Composição do Conselho Gestor do FDD e as respectivas designações de cada membro.....	31
Gráfico 1–	Composição do Conselho Gestor do FDD.....	32
Figura 1–	O tamanho da fome no Brasil em 2020.....	42
Figura 2–	O tamanho da fome no Brasil em 2022.....	43

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CF	Constituição Federal
CFDD	Conselho Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos
CGU	Controladoria-Geral da União
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
COFA	Comitê Orientador do Fundo Amazônia
COFA	Comitê orientador do Fundo Amazônia
COIAB	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DOU	Diário Oficial da União
FA	Fundo Amazônia
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FBOMS	Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais
FDD	Fundo de Defesa de Direitos Difusos
FNBF	Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MC	Ministério da Cidadania
ME	Ministério da Economia
MINC	Ministério da Cultura
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
MTB	Ministério do Trabalho
NAEA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
ONGs	Organizações Não Governamentais
OP	Orçamento Participativo
PIB	Produto Interno Bruto
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGGP	Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SENACON	Secretaria Nacional do Consumidor
SLAT	Suspensão de Liminar e Antecipação de Tutela
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
UFPA	Universidade Federal do Pará
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>AÇÃO CIVIL PÚBLICA E O FUNDO DE DEFESA DE DIREITOS DIFUSOS.....</b>	<b>25</b>
<b>2.1</b>	<b>O Advento do Fundo de Defesa de Direitos Difusos.....</b>	<b>25</b>
<b>2.2</b>	<b>Aspectos e pontos relevantes do Fundo de Defesa de Direitos Difusos.....</b>	<b>29</b>
<b>2.3</b>	<b>A forma atual de gestão do Fundo de Defesa de Direitos Difusos.....</b>	<b>36</b>
<b>3</b>	<b>MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E SEU PAPEL EM RELAÇÃO AO FUNDO DE DEFESA DE DIREITOS DIFUSOS.....</b>	<b>44</b>
<b>4</b>	<b>GOVERNANÇA PÚBLICA DO FUNDO DE DEFESA DE DIREITOS DIFUSOS.....</b>	<b>53</b>
<b>4.1</b>	<b>Governança Pública: conceito e aplicação social.....</b>	<b>53</b>
<b>4.2</b>	<b>Conselho do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, modelo societal e governança pública.....</b>	<b>55</b>
<b>4.3</b>	<b>Governança do Fundo de Defesa de Direitos Difusos e um modelo societal democrático.....</b>	<b>56</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>77</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>90</b>
	<b>APENDICE.....</b>	<b>100</b>
	<b>APENDICE A - Projeto de lei nº , de 2023.....</b>	<b>101</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Os conceitos de gestão da coisa pública, ao longo da formação institucional do Brasil, muito também por influência do restante do mundo, foram ganhando novos traços e aspectos, que, representados por modelos diversos, passaram a nortear os debates acerca do gerenciamento da máquina pública estatal (Paula, 2005). Após a redemocratização, no país, ganhou força o debate centrado entre o modelo a ser implementado em território nacional: modelo gerencial ou modelo societal (Paula, 2005).

O modelo gerencial ganhou forma e força, principalmente, com o processo de reformas liberais do Estado, implementado, pioneiramente, pelos Governos conservadores da Inglaterra e Estados Unidos da América, o que influenciou o restante do mundo e, sobretudo, países da América latina (Costa, 2000).

Isso se deu a partir da década de 70, quando o Estado, tido como um agente pelo desenvolvimento social e econômico, passou a sofrer grave crise, com diminuição de taxas de desenvolvimento e aumento do desemprego, arrefecimento dos setores produtivos e aceleração das taxas de inflação (Bresser-Pereira, 1998).

Assim, emerge o modelo gerencial, com seu foco na transposição de práticas gerenciais do setor privado para o âmbito da administração pública, o que também fora denominado como Nova Administração Pública, gestada com a clara meta de aumentar a eficiência do Estado (Soares, 2011).

Nesse rumo é que Luiz Carlos Bresser-Pereira, após retorno de viagem à Inglaterra, realizada para absorção das práticas gerenciais e neoliberais concebidas no governo Thatcher<sup>1</sup>, tornou-se titular do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), apresentando o Plano Diretor da Reforma do Estado, o qual, por sua vez, resultou na Emenda à Constituição nº 19/1998, que modificou o regime de princípios e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal (Paula, 2005).

Esse novo regime previa a execução das atividades do Estado separadamente, dividindo-as em exclusivas e não exclusivas. Na primeira, estavam a legislação, a regulação, a fiscalização, o fomento e a formulação de políticas públicas, que são atividades que pertencem ao domínio do núcleo estratégico do Estado. Na segunda, serviços de caráter competitivo, onde se alocariam os serviços sociais (e.g. saúde, educação, assistência social) e científicos, e as atividades auxiliares ou de apoio (Paula, 2005).

---

<sup>1</sup> Margaret Hilda Thatcher, política britânica que exerceu o cargo de primeira-ministra do Reino Unido entre os anos de 1979 e 1990, o maior período já registrado na história.

Já o modelo societal, diferente do gerencial, surgiu como pauta de reivindicação por direitos, entre as décadas de 60 e 70, principalmente, após o golpe militar ocorrido em 1964 e que instituiu um verdadeiro Estado de exceção no país. Consagrado como campo movimentalista, no qual se inseriam os movimentos populares e sociais, o movimento sindical, as pastorais sociais, os partidos políticos de esquerda e centro-esquerda, e as Organizações Não Governamentais (Ongs), teve seu auge na década de 80, oportunidade na qual fora concebida uma nova Constituinte, para construção de um regime de ruptura com o anterior. O ponto central desse modelo é inserção da participação popular na gestão pública, centrando-se na reivindicação da cidadania e no fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política do país, com forte questionamento do Estado como detentor do papel de protagonista da gestão da coisa pública (Paula, 2005).

Segundo Paula (2005), não é adequado afirmar uma complementariedade entre os modelos no país, pelas diferenças entre as origens e os projetos políticos, bem como a forma como estes conduzem a organização e a gestão. Mais correto seria dizer que ambos os modelos estão em um processo dialético ainda em curso, no qual os atores sociais e entidades exercem direta influência quanto aos rumos a serem tomados pelo Estado.

E é nesse contexto dialético, com escopo de fortalecimento do modelo societal, amparando-se na própria Constituição Republicana de 1988, quando exorta que o próprio poder emana do povo, em seu artigo 1º, parágrafo único (Brasil, 1988), que se identifica o Fundo de Defesa de Direitos Difusos, criado pelo artigo 13, da Lei nº 7.347/1985 (Brasil, 1985), como legítimo instrumento de beneficiamento coletivo, funcionando como autêntica política redistributiva, as quais, por sua vez, orientadas para o conflito, o embate ideológico, tem a finalidade de redirecionar recursos entre as diversas camadas da sociedade, visando redução de desigualdades e operando como verdadeiras práticas afirmativas (Frey, 2009).

Nesse rumo, o Fundo surge como uma possibilidade de justiça social, fazendo as vezes de um *trust*<sup>2</sup>, como no sistema de *fluid recovery* no âmbito das *Class Actions*, previstas no Direito norte americano, quando ações coletivas objetivam reparar danos, porém, após as condenações, os direitos reconhecidos não eram reclamados (*unclaimed funds*), necessitando, assim, desse mecanismo, para que, impedindo o enriquecimento ilícito de quem promoveu o dano, houvesse a aplicação dos recursos obtidos de maneira analógica a um instituto de direito das sucessões, denominado *cy près*, expressão, essa, vinda do francês medieval, a qual representa o brocardo "*aussi près comme possible*"<sup>3</sup>, ou seja, que o recurso fosse empregado

---

<sup>2</sup> Como um depositário de confiança.

<sup>3</sup> Ou "o mais próximo possível".

em situações que necessitassem de reparação e se situassem no mesmo campo agredido, ou o mais próximo possível, pelo ato que deu causa ao dano (Badin, 2008).

Sabe-se que o fundo é uma unidade de natureza contábil, ou unidade orçamentária, destinada à realização de determinados objetivos ou serviços e que se caracteriza por manter contabilidade destacada do ente público ao qual está vinculado. Ou seja, trata-se de um destaque de recursos para uma finalidade específica, sem que isso implique em personalização da massa constituída (Confederação Nacional de Municípios, 2012). E assim o é o Fundo de Defesa de Direitos Difusos.

Dito isso, um dos grandes problemas surge a partir do momento em que o Fundo passa a ser vinculado à Lei Orçamentária Anual, fazendo-se possível assim que ocorram contingenciamentos pelo Poder Executivo, para fins de cumprimento de metas de superavit primário fiscal, com base na Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), por meio de seu art. 9º (Brasil, 2000), ou mesmo a não autorização de créditos orçamentários pelo Congresso Nacional, o que faz com que as verbas do Fundo não possam ser efetivamente aplicadas (Badin, 2008).

Não bastasse isso, a composição do Conselho Gestor do Fundo é, claramente, não paritária, tendo sua maioria composta por representantes do Governo Federal, conforme prevê o artigo 2º da Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995 (Brasil, 1995).

Ainda, a Portaria nº 1.488/2008, da lavra do Ministério da Justiça e que aprova do regimento interno do referido Conselho, prevê, em seu artigo 3º, parágrafo segundo, que os três representantes de entidades civis serão indicados por entidades devidamente inscritas perante o CFDD e designados pelo Ministro de Estado da Justiça (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2008).

Isso reforça, para além da composição não paritária e nada societal e democrática, a presença de conceitos vagos para o restante das cadeiras do Conselho não pertencentes ao próprio Poder Executivo, exceto o próprio MPF, o que sugere um controle ainda maior, por parte da União, das verbas que compõem o Fundo. Badin (2008) afirma, inclusive, ser objeto de severa crítica doutrinária a existência de interferência política no Conselho, pelo que se

---

<sup>4</sup> Art. 2º O CFDD, com sede em Brasília, será integrado pelos seguintes membros:

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

II - um representante do Ministério do Meio Ambiente (MMA), dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal;

III - um representante do Ministério da Cultura (MinC);

IV - um representante do Ministério da Saúde, vinculado à área de vigilância sanitária;

V - um representante do MPF;

VI - um representante do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE);

VII - um representante do MPF;

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.

clama, em termos técnicos, maior independência ao CFDD, sobretudo com autonomia para criar uma própria política de atuação em prol dos fins aos quais serve o próprio FDD.

Por fim, ainda há a questão referente à composição de verbas do Fundo, que, hoje, por força da Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995 (Brasil, 1995), incorpora, também, as multas impostas pelo Poder Judiciário, para fins de forçar o cumprimento de suas ordens. São as *astreintes* (multas coercitivas, não ressarcitórias), previstas pelo Código de Processo Civil (Brasil, 2015) e pela própria Lei da ACP, que criou o FDD, a Lei nº 7.347/1985 (Brasil, 1985).

Desse modo, por meio de regulamentação ao Fundo, acabou-se por incluir no componente do FDD não somente a verba decorrente de indenização pelos danos causados (art. 13 da Lei nº 7.347/85), como também os recursos oriundos da aplicação da multa cominatória, de natureza processual (art. 11 da Lei nº 7.347/85).

Em sendo assim, observa-se que a norma regulamentar desrespeita, também nesse ponto, o seu poder, confrontando a norma criadora do FDD e criando, desse modo, nítida antinomia.

Isso, por si, impacta diretamente na própria governança do FDD, pois a gestão que é feita, na atualidade, desatende princípios básicos de um modelo societal e de gerenciamento transparente e participativo.

Segundo a publicação “Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria”, um marco da teorização sobre governança pública, da lavra do Tribunal de Contas da União (TCU):

o Independent Commission for Good Governance in Public Services – ICGGPS; o Banco Mundial; e o *Institute of Internal Auditors* – IIA avaliaram as condições necessárias à melhoria da governança nas organizações públicas e concordaram que, para melhor atender aos interesses da sociedade, é importante garantir o comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente da liderança; controlar a corrupção; implementar efetivamente um código de conduta e de valores éticos; observar e garantir a aderência das organizações às regulamentações, códigos, normas e padrões; garantir a transparência e a efetividade das comunicações; balancear interesses e envolver efetivamente os stakeholders (cidadãos, usuários de serviços, acionistas, iniciativa privada) (TCU, 2014, p. 17).

Mais à frente, o estudo consolida o que seria uma noção básica de governança pública, afirmando ser essencial fortalecer os mecanismos de governança como forma de reduzir o distanciamento entre Estado e sociedade, com escopo de atender as demandas sociais, esperando-se, da sociedade, o exercício de seu papel de principal interessada nos resultados do Estado e demandar dele novas estruturas de governança que possibilitem a ela o

desempenho de funções de avaliação, direcionamento e monitoramento de ações. Mas, sobretudo, antes disso, dar efetivas condições para a sociedade, em suas mais diversas camadas, exercer tal dever-direito.

Portanto, em princípio, entende-se estar acontecendo grave problema de gestão do FDD no país, propondo-se, a presente pesquisa, por método hipotético-dedutivo, com perspectivas indutivas, e análise diagnóstico-propositiva, enfrentar tal problemática, prestando-se a demonstrar de que modo seria possível a governança do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, o papel do MPF neste desafio, bem como recomendar medida, ou medidas, pelo que se possa alcançar uma efetiva solução aos pontos falhos identificados, de modo a fazer do FDD um legítimo instrumento de concretização, no plano das coisas, de direitos humanos<sup>5</sup>.

A Lei da Ação Civil Pública, que criou, em seu artigo 13, o Fundo de Defesa de Direitos Difusos, a Lei nº 7.347/1985, afirma que o fundo será gerido por Conselho Federal, com participação necessária do Ministério Público e de representantes da sociedade (Brasil, 1985).

Observa-se que, em momento nenhum, há a obrigatoriedade de que a presidência do conselho seja atribuída ao representante do Poder Executivo e nem mesmo que este último comande, de modo garantido e incontestado, os rumos do Fundo. Desde a edição do Decreto nº 96.617, de 31 de agosto de 1988, que primeiro regulamentou o FDD, tem-se a composição do Conselho Federal Gestor do Fundo idêntica à composição atual, com seis membros do Governo Federal, com a presidência exercida, sempre, pelo Ministro da Justiça e a escolha dos representantes da sociedade feita, também, pelo Poder Executivo, sendo, apenas, o MPF, o representante que possui indubitável independência quanto às escolhas que faz (Vitorelli; Oliveira, 2019).

Após mais de 35 anos da criação do Fundo, as regulamentações à norma criadora foram, por um lado, consolidando a dominância decisória sobre os recursos na figura da

<sup>5</sup> Os direitos da pessoa possuem uma diversidade de designações, tanto na doutrina, quanto em normas internacionais e, inclusive, nacionais. São vários os termos utilizados. Dentre eles, merecem destaque: direitos humanos, direitos fundamentais, direitos naturais, liberdades públicas, direitos do homem, direitos individuais, direitos públicos subjetivos, liberdades fundamentais. No entanto, nesse trabalho, utilizar-se-ão, em suma, os termos “direitos fundamentais” e “direitos humanos” (além do já explanado “direitos difusos”). A própria Constituição Republicana Federativa do Brasil utiliza termos variados. O art. 4º, II, fala em “direitos humanos”. O Título II se denomina “direitos e garantias fundamentais”. Já o art. 5º, XLI, usa a expressão “direitos e liberdades fundamentais” e o inciso LXXI adota “direitos e liberdades constitucionais”. Por sua vez, o art. 5º, § 1º, menciona “direitos e garantias fundamentais”. Por sua vez, o art. 17 enuncia “direitos fundamentais da pessoa humana”. O art. 34 usa “direitos da pessoa humana”. Ao enumerar cláusulas pétreas, a CRFB fala em “direitos e garantias individuais” (art. 60, § 4º). E, no art. 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, aparece, mais uma vez, a expressão “direitos humanos” (Ramos, 2019). Mas, em suma, nas palavras de Ramos (2019, p. 71) “os ‘direitos humanos’ servem para definir os direitos estabelecidos pelo Direito Internacional em tratados e demais normas internacionais sobre a matéria, enquanto a expressão ‘direitos fundamentais’ delimitaria aqueles direitos reconhecidos e positivados pelo Direito Constitucional de um Estado específico”.

composição majoritariamente governista do Conselho Gestor, e por outro, gradativamente, desvirtuando os próprios fins do fundo, eis que, após a promulgação da Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995 (Brasil, 1995), permitiu-se a aplicação de recursos em local diverso de onde ocorreu a lesão e, o pior, as verbas passaram a poder servir para a estruturação de órgãos públicos ditos encarregados da proteção dos direitos transindividuais. Assim, todos os órgãos vinculados aos ministérios do Meio Ambiente, do Turismo e do próprio Ministério da Justiça passaram a poder ser beneficiários de recursos do Fundo (Vitorelli; Oliveira, 2019).

Está-se diante de um nítido problema de desrespeito ao poder regulamentar, bem como de uso do modelo de administração gerencial, praticamente, nos moldes em que fora concebido, no auge dos governos Thatcher e Reagan, com forte caráter liberal e baseado no individualismo e em valores da iniciativa privada (Paula, 2005).

No entanto, mesmo com retrocessos, a legislação brasileira ainda é enfática ao determinar que o Fundos de natureza especial, como o é o FDD, não podem ser objeto de contingência, como dispõe a própria Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei Complementar nº 101/2000, sem seu parágrafo 2º, do artigo 9º, (Brasil, 2000), bem como também é veemente ao afirmar que os recursos do FDD devem ser investidos na reparação de direitos difusos lesados, segundo artigo 1º, parágrafo 1º, da Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995 (Brasil, 1995), e, ainda, que o Conselho Gestor do Fundo deve zelar por essa função primordial do FDD, segundo dicção expressa do artigo 3º, inciso primeiro, da Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995 (Brasil, 1995).

Portanto, em um modelo de gestão pautada no *Accountability*<sup>6</sup>, não se poderia conceber um Conselho com poder sobre tantos recursos sem a devida representatividade heterogênea.

Um indício claro de ausência de independência do Conselho Gestor e gestão dissociada da boa governança pública é a contingência de milhões de reais ocorrida já nos anos 2000 (Badin, 2008), o que poderia ter sido utilizado na concretização de inúmeros

---

<sup>6</sup>“O termo *accountability* pode ser aceito como o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição pública das políticas públicas. Quanto maior a possibilidade de os cidadãos poderem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-los apropriadamente, mais ‘*accountable*’ é um governo. Trata-se de um conceito fortemente relacionado ao universo político administrativo anglo-saxão” (Matias-Pereira, 2010, p. 25).

projetos ou ações que visassem a promoção de direitos humanos<sup>7</sup>, a reparação de tantos direitos difusos que são frequentemente lesados no Brasil.

Nesse caso, propõe-se estudo a demonstrar que o Administrador vem atuando de modo incongruente ao princípio da eficiência e afrontando a legalidade estrita, ao aplicar normas regulamentares inconstitucionais, que assim devem ser declaradas *incidenter tantum*<sup>8</sup>, ou, ao menos, afastadas ou corrigidas, por usurpação ao poder regulamentar e pela regra da *lex specialis derogat generali*<sup>9</sup>, eis que a Lei da Ação Civil contém previsão específica em relação a sua regulamentação. A Gestão, assim, erra quando contingencia, no que contingencia e na forma como decide sobre essa contingência, por conselho não paritário e em inobservância à concretização de direitos humanos.

Portanto, no rumo do que fora explanado acima, apresenta-se o seguinte problema a ser enfrentado pelo estudo que se propõe: **de que forma se faz possível o exercício de governança do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, mediante propositura de alterações em sua lei regulamentadora, de modo a fomentar a defesa e a concretização de direitos humanos, assim como de que modo se faz possível delinear o papel do Ministério Público Federal, no enfrentamento da temática em âmbito judicial e extrajudicial, considerando as decisões do Conselho Gestor entre os anos de 2017 e 2021?**

A hipótese central é a de que, considerando a atual composição do Conselho Gestor do Fundo, por meio da priorização de um modelo gerencial, com a maioria dos membros sendo formada por integrantes do Poder Executivo Federal, sem a inclusão de diversidade de atores sociais, bem como uma atuação, mesmo que firme, ainda tida como tímida pelo Ministério Público Federal, em razão da própria complexidade contextual, quanto ao seu papel principal de condução e aplicação de verbas para recomposição de danos dentro do processo judicial, os recursos do FDD não estão sendo destinados à execução de políticas públicas que garantam direitos difusos, em frustração ao propósito primordial do fundo.

<sup>7</sup> Os direitos fundamentais, como já mencionado em nota anterior, refletem, de certo modo, os direitos humanos, havendo, dessa maneira, uma tendência de confrontação e correção de interpretação entre o direito internacional e o direito nacional analisado, como acontece em análise ao Caso da Guerrilha do Araguaia (divergência de interpretação entre o Supremo Tribunal Federal e a Corte Interamericana de Direitos Humanos). Portanto, acaba-se por aceitar e, até mesmo, incentivar um processo de uniformização de interpretação, afastando-se uma separação rígida entre a concepção internacional de “direitos humanos” e a concepção constitucional de “direitos fundamentais”. O mote e a propensão passam a ser, exatamente, o de atualização perene da terminologia, para, cada vez mais, haver inclusão de garantias universais. A ideia, portanto, não é o conflito, mas sim a complementariedade terminológica (Ramos, 2019).

<sup>8</sup> "Diz-se controle *incidental* ou *incidenter tantum* a fiscalização constitucional desempenhada por juízes e tribunais na apreciação de casos concretos submetidos a sua jurisdição. É o controle exercido quando o pronunciamento acerca da constitucionalidade ou não de uma norma faz parte do itinerário lógico do raciocínio jurídico a ser desenvolvido." (Barroso, 2019, p. 94).

<sup>9</sup> Nada mais é que “[...] o conflito entre a norma especial e geral, com a prevalência da primeira sobre a segunda (*lex specialis derogat generali*)” (Ramos, 2021, p. 53).

Assim, objetiva-se dar soluções ao problema, a partir da confirmação da hipótese formulada, pretendendo-se para o futuro, apresentar esboço de Projeto de Lei, para alterar a composição, a presidência e a forma de tomada de decisões do Conselho Gestor do FDD, de modo a atingir produto eficiente e democrático, apto a viabilizar a governança do FDD, tornando o emprego das verbas que o compõem inteiramente voltado para a concretização de direitos difusos, sem quaisquer tipos de contingências ou desvios, bem como, para o presente, a mitigação das falhas identificadas, mediante delineamento de formas de atuação judicial e extrajudicial do MPF, que, como instituição promotora de direitos, possui papel primordial nesse processo.

O alijamento de direitos humanos em um país subdesenvolvido, com baixo índice de desenvolvimento humano e altos percentuais de desigualdade social, é uma realidade da qual não se pode fugir (Brasil cai cinco..., 2020).

A necessidade de a academia enfrentar temas ditos complexos e com grande impacto no plano das coisas é latente e inexorável, diante de um papel cada vez mais ativo da pesquisa científica para a sociedade, para a vida cotidiana das pessoas.

Portanto, em um cenário com escassez de recursos e/ou uso desigual do que se produz por um país, essencial se lançar mão dos instrumentos disponíveis para a que a vida das pessoas seja impactada positiva e diretamente, com o intuito de melhoria das condições humanas e efetivo progresso em áreas sociais do desenvolvimento.

Sendo assim, o FDD, como dotação orçamentária de caráter especial, criado por lei para reparação de danos causados à sociedade, pode e deve ter seu uso incentivado e, sobretudo, necessita de acompanhamento próximo, com fins de que, além de fruído conforme seus propósitos, seja empregado de acordo com indicação democrática oriunda de consenso pelos diversos setores e camadas sociais, com respeito à heterogeneidade das escolhas e às prioridades sociais.

O Conselho Gestor FDD, atualmente, conforme demonstrado acima, é majoritariamente ocupado por integrantes do Poder Executivo, com pouca heterogeneidade e representatividade social. Além disso, as verbas do FDD vem sendo contingenciadas ao longo dos anos, em desvio à finalidade do fundo.

Assim, propõe-se investigar, no presente, por meio diagnóstico e propositivo, **de que forma se faz possível o exercício de governança do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, mediante propositura de alterações em sua lei regulamentadora, de modo a fomentar a defesa e a concretização de direitos humanos, assim como de que modo se faz possível delinear o papel do MPF, no enfrentamento da temática em âmbito judicial e**

## **extrajudicial, considerando as decisões do Conselho Gestor entre os anos de 2017 e 2021?**

De modo específico, pretende-se alcançar os seguintes pontos:

1) Examinar o conceito de governança como fonte de resultados efetivos aos fins do Estado e, conseqüentemente, do povo, de quem emana o Poder.

2) Conceituar o FDD, bem como, explorando seus aspectos legais, analisar seu potencial como instrumento legítimo para a captação de recursos obtidos por meio da Ação Civil Pública e concretização de direitos fundamentais.

3) Analisar o papel do MPF, assumindo sua condição de *ombudsman*<sup>1011</sup> central dos direitos humanos no cenário nacional, como agente genuíno à realização, tanto da fiscalização em relação à destinação correta de recursos encaminhados ao FDD e da composição do órgão gestor, bem como na figura de gestor, pela cadeira permanente que ocupa no Conselho que gere o dito fundo.

4) A partir da demonstração das falhas existentes, através de realização efetiva de diagnóstico dos últimos 5 anos (2017 a 2021) de administração do FDD, após análise das atas públicas do Conselho Gestor e apoio bibliográfico complementar, com foco na destinação dos recursos, na natureza das verbas que o compõem e na forma de tomada de decisão sobre a aplicação de verbas, apontar proposições práticas, aptas a tornar o fundo como autêntico instrumento de concretização de direitos humanos, tanto para o presente, quanto para o futuro.

Este estudo, assim, apoia-se em algumas bases inescusáveis, as quais, encontradas em pesquisa exploratória, sustentam a presente pesquisa e permitem o desenvolvimento de todas as proposições e conclusões neste alcançadas.

Partindo da breve contextualização já realizada anteriormente, pode-se observar um complexo e grave problema de gestão da coisa pública, que justifica a elaboração do presente estudo, qual seja, a condução ineficiente e incongruente do FDD, mediante contingenciamentos indevidos e administração não paritária do Conselho.

Adjacente a isso, válido lembrar, inclusive, a existência de outras inconsistências legais, como, por exemplo, uma gerência ineficiente, em razão da incorporação ao FDD de verbas de natureza processual, por determinação da Lei nº 9.008/95 e do Decreto nº 1.306/94.

---

<sup>10</sup>Diz-se daquele cuja “[...] função precípua é fiscalizar os atos do poder público em todas as suas variantes e contribuir para o seu aperfeiçoamento” (Garcia, 2015, p. 1280).

<sup>11</sup>“*ombudsman* remonta à Constituição sueca de 1809, que consagrou a figura do *justitie-ombudsman* (comissário de justiça). Esse agente era escolhido pelo Parlamento (*Riksdag*) e tinha competência para supervisionar a observância da ordem jurídica pelos agentes públicos” (Garcia, 2015, p. 1280).

A partir disso, exsurge o papel do Ministério Público (MP), o qual, pela citada lei da Ação Civil Pública, é o promotor primordial da tutela coletiva no país e, desse modo, o órgão que contribui diretamente para a arrecadação destinada anualmente ao FDD.

Assim, o presente estudo, partindo do tema proposto, diante dos parâmetros nacionais e internacionais para efetivação dos direitos humanos e partindo da gestão ineficiente do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, tem como relevância e escopo analisar e apontar os mecanismos atualmente disponíveis, aptos a contribuir para uma mudança na realidade da situação atual demonstrada, a fim de firmar pilares executivos e pedagógicos para atuação da Administração Pública e no afã de que se caminhe para um Estado Democrático real e factível à percepção geral, com foco na concretização de direitos humanos, o que, por seu turno, é o próprio mote do FDD. Ainda, nesse ínterim, abrir-se-á espaço para o debate do papel do MPF como principal agente de fiscalização em relação à aplicação dos recursos do Fundo, bem como em relação a sua participação na figura de gestor, pela cadeira permanente que ocupa no Conselho que gere o fundo.

Portanto, é válido afirmar que, com a temática a se seguir, o trabalho enquadrar-se-á, perfeitamente, ao referencial teórico do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGGP) do NAEA da UFPA, estando em sintonia à linha de pesquisa escolhida (“Gestão de Organizações Públicas”, tema 1 - "Direitos Sociais e Fiscalização de Atos Administrativos em Geral"), tendo em vista que a proposta se pautará na construção de entendimento acerca do uso de meios lícitos e eficientes de governança, com fins de que os recursos do FDD tenham sua aplicação prática otimizada, de maneira a concretizar direitos fundamentais e reverter verbas a pessoas que muito necessitam de recursos.

## **2 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E O FUNDO DE DEFESA DE DIREITOS DIFUSOS**

A partir do advento da Constituição Republicana de 1988, instaurou-se, definitivamente, a era da redemocratização, com o início de um Estado democrático de Direito no país, o que jamais fora antes experimentado na história nacional e que trouxe valores e princípios expressamente voltados à emancipação do povo como o próprio fim da existência do Poder Público e da própria nação organizada.

Nesse rumo, instrumentos para o exercício de direitos oriundos dessa nova fase constitucional, ou emergiram, ou ganharam força. Um exemplo foi a própria ACP, que ganhou destaque no tocante ao resguardo de direitos difusos, no país.

E a partir dela, da ACP, foi criado o FDD, uma dotação orçamentária voltada à reconstituição dos bens e direitos lesados pelo ato ilícito reconhecido pelo Poder Judiciário. Assim, além de um instrumento para reconhecimento de direitos, o povo ganhou, também, um recurso para concretizar a reparação buscada, por meio de verbas especificamente destinadas para tal. E é sobre isso que se dissertará a diante.

A correlação entre a ACP e o FDD é estreita, como se observa nas linhas introdutórias do presente estudo. No entanto, nascido o Fundo e tendo sido este regulamentado, ganhou certa autonomia, a qual merece ser explorada e analisada, considerando que se trata de reunião considerável de verbas públicas, que, por sua vez, tem potencial para modificar a realidade de diversas situações de violação de direitos humanos no país.

### **2.1 O advento do Fundo de Defesa de Direitos Difusos**

No direito brasileiro, mesmo após o início da vigência do Código de Processo Civil de 1973, o conjunto normativo ainda estava voltado para a tutela de direitos individuais. Seu texto deixava claro que a prevalência do regime pátrio eram as ações ditas individuais. A regra de seu art. 18 já explicitava que "ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico". Ademais, some-se a isso as limitações de litisconsórcio definidas pelo art. 113, sob o fundamento de resguardo do efetivo direito à ampla defesa e da celeridade processual (Brasil, 1973).

Natural, porém, que assim o fosse, dada a influência sofrida pelo regime individualista instaurado pelo Código Civil de 1916, o que é bem resumido pelas palavras de Didier Junior e Zaneti Junior (2010, p. 25):

Com grande percuciência na análise e profunda pesquisa histórica salienta Roddrigo Mazzei um aspecto fundamental da nossa evolução jurídica nas tutelas coletivas. Propugna e demonstra que o art. 76 do Código Civil de 1916 foi geneticamente projetado por Clóvis Bevilacqua para a limpeza do sistema, quer dizer, pensado para afastar do direito civil do Código, marcadamente individualista, centrado no proprietário e na autonomia da vontade do cidadão, qualquer possibilidade de abertura para as tutelas coletivas. Ou seja: “segundo as próprias palavras do condutor daquela codificação (de *índole individualista*), teve a intenção de extinguir as ações populares que remanesciam no nosso sistema jurídico, a partir do direito romano”.

Não havia, portanto, meios típicos para a tutela de direitos ditos transindividuais, que são aqueles com titularidade indeterminada, tais quais os direitos difusos e coletivos.

É certo que já havia, no ordenamento, instrumento apto a proteger interesses coletivos, em especial o patrimônio público, tal qual era, e ainda é, a Ação Popular, a qual, por seu turno, instituída pela Lei nº 4.717/1965, prevê, logo em seu artigo 1º, que:

Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos (Brasil, 1965).

No entanto, em que pese a legitimação ativa para a propositura da Ação Popular fosse de qualquer cidadão para atuar em nome de uma coletividade e a respectiva sentença proferida gerasse coisa julgada com efeito *erga omnes*<sup>12</sup> - locução do artigo 18 (Brasil, 1965) -, sua abrangência ainda era muito restrita, ainda que o conceito de patrimônio público, previsto no parágrafo 1º, do artigo 1º, da referida norma, tenha sido ampliado em 1977, pela Lei 6.513, para abranger, também o patrimônio imaterial (Brasil, 1977).

Ressalte-se, também, a promulgação, em 1981, da Lei nº 6.938, a qual dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, que, em seu artigo 14, parágrafo 1º, segunda parte<sup>13</sup>, conferiu legitimidade extraordinária ao MP, para a propositura de ação reparatória e criminal, em razão de danos causados ao meio ambiente (Brasil, 1981).

<sup>12</sup>“A coisa julgada *erga omnes*, por fim, é aquela cujos efeitos atingem a todos os jurisdicionados - tenham ou não participado do processo. É o que ocorre, por exemplo, com a coisa julgada produzida nas ações coletivas que versem sobre direitos difusos ou direitos individuais homogêneos (art. 1º, III e 111 do CDC) e nas ações de controle concentrado de constitucionalidade” (Didier Junior. *et al.* 2015, p. 544).

<sup>13</sup>“[...] O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente” (Brasil, 1981).

Porém, a importância da tutela dos direitos transindividuais<sup>14</sup> e coletivos<sup>15</sup>, no Brasil, passou, de fato, a outro patamar a partir da promulgação da Lei nº 7.347/1985, 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 (Brasil, 1985).

Mesmo que ainda limitada quanto ao seu objeto, passou a prever a legitimidade extraordinária a vários órgãos, pessoas e entidades, para fins de tutela dos direitos descritos pela dita norma (artigo 5º), bem como consagrou a possibilidade de atuação extrajudicial do Ministério Público, por meio inquérito civil público. A ação coletiva passou a ser tida com "estrutura *'molecular'*" e não mais vista como um litisconsórcio multitudinário (Didier Junior; Zaneti Junior, 2010, p. 30).

Todavia, foi a partir da Constituição Republicana de 1988 que a tutela coletiva dos direitos fora alçada a outro patamar, sendo colocada, de fato, como um direito fundamental. Em seu artigo 129, inciso III, consagrou a utilização da Ação Civil Pública para a proteção de "[...] outros direitos difusos e coletivos" (Brasil, 1988). Ademais, previu outras ações para tutela coletiva de direitos, como o mandado de segurança coletivo e o mandado de injunção.

Já em 1990, com o advento do Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078, o objeto da ACP fora significativamente ampliado, com a inclusão da redação "a qualquer outro interesse difuso ou coletivo" ao inciso IV, do artigo 1º, da já mencionada Lei da Ação Civil Pública, passando a consagrar rol exemplificativo em relação aos direitos a serem objeto de lide coletiva por meio do instrumento (Brasil, 1990).

Além disso, o Código Consumerista consagrou outros institutos, tais quais, o Termo de Ajustamento de Conduta (inserido na redação do artigo 5º, parágrafo 6º, da Lei da ACP<sup>16</sup>) e a possibilidade de litisconsórcio entre diferentes esferas do Ministério Público. Não obstante a isso, trouxe uma série de inovações, como: possibilidade de determinação de competência pelo domicílio do autor; a prevalência da busca, pelo juízo, da tutela específica da obrigação; a definição legal e didática de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos; além de diversas outras.

---

<sup>14</sup>"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", de acordo com o Código de Defesa do Consumidor, artigo 81, parágrafo único, inciso I. (Brasil, 1990).

<sup>15</sup>"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", de acordo com o Código de Defesa do Consumidor, artigo 81, parágrafo único, inciso II. (Brasil, 1990).

<sup>16</sup>"Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial"

Não fosse o bastante, consagrou, definitivamente, o microsistema de direito coletivo pátrio, ampliando, como já dito, o objeto da tutela da ACP e harmonizando esta última consigo (artigo 90 e artigos 109 e seguintes) e outros diplomas, tais quais, a citada Lei nº 4.717/1965 (Ação Popular), a Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), a Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) e a Lei nº 12.016/2009 (Lei do Mandado de Segurança Coletivo e Individual) (Didier Junior; Zaneti Junior, 2010).

Nesse rumo, junto com o surgimento da ACP para proteção de direitos difusos, emergiu o Fundo de Defesa de Direitos Difusos, uma ferramenta de Governança essencial para a reparação de danos promovidos a bens universais, em especial, ao meio ambiente.

Assim, já se faz perceptível a magnitude e a importância da ACP no ordenamento pátrio. Além de possuir o objeto mais amplo dentre todas as ações coletivas do sistema, elenca grande diversidade de legitimados ativos, o que, por seu turno, confere-lhe singularidade quanto à proteção e à concretização de direitos fundamentais.

Não por menos, já lecionava Zavascki (2017, p. 62-63, grifo nosso):

Visto isoladamente, o art. 1.º da Lei poderia conduzir à suposição de que a ação civil pública tem finalidade puramente *reparatória*, ou seja, seria destinada unicamente a obter condenação de ressarcimento de danos já causados. Todavia, no art. 3.º, prevê-se a possibilidade de obter, também, provimentos que imponham prestações de fazer ou não fazer. E, no seu art. 4.º, a Lei prevê a possibilidade de "ser ajuizada ação cautelar [= ... ] objetivando, inclusive, evitar o dano [= ... ]" aos bens jurídicos por ela tutelados. Ora, apesar de denominada de *cautelar*, a ação destinada a evitar dano a direito material é evidentemente vocacionada a obter tutela *preventiva*. Não se trata, portanto, de tutela cautelar (= provisória, formada à base de juízos de verossimilhança, para conferir garantia à utilidade do processo, sujeita a modificação ou revogação), mas de tutela *definitiva* [= embora preventiva] do próprio direito material [= tutela formada à base de cognição exauriente, apta a formar coisa julgada material].

**Bem se vê, destarte, à luz desses dispositivos, que a ação civil pública é instrumento com múltipla aptidão, o que a torna meio eficiente para conferir integral tutela aos direitos transindividuais: tutela preventiva e reparatória, para obter prestações de natureza pecuniária [ = indenizações em dinheiro) ou pessoal [ = de cumprir obrigações de fazer ou de não fazer], o que comporta todo o leque de provimentos jurisdicionais: condenatórios, constitutivos, inibitórios, executivos, mandamentais e meramente declaratórios.**

Destaque-se, dentre tantas matérias passíveis de incidência do instrumento ora tratado, a função de obrigar o Estado a ofertar direitos fundamentais basilares, como os são a saúde e a integridade física (segurança pública), sem os quais não se cogita a própria vida, quiçá, a vida com dignidade.

O que se vê, portanto, é, há muito, uma manifestação, no cenário nacional, do neoprocessualismo, o qual, primando pela aproximação do Direito à Moral, passou a focar na

força normativa dos preceitos constitucionais, sendo a ACP um forte instrumento para concretização das normas consagradas pela Constituição Republicana do Brasil. Como ensina Cambi (2008, p. 98), tal movimento implica em romper com a Ciência Constitucional clássica, "onde se visualizavam *normas constitucionais programáticas* que seriam simples declarações políticas, exortações morais ou programas futuros e, por isto, destituída de positividade ou de eficácia vinculativa".

A própria ideia de discricionariedade do Poder Público na gestão da coisa pública, antes utilizada de modo irrestrito, vem sendo relativizada, em prol da efetivação dos direitos fundamentais. Neste sentido, Mello (2003, p. 846), quando se manifesta em sua obra em prol de uma relativização da discricionariedade conferida à Administração Pública, na oportunidade da prática de certos atos:

A discricionariedade é *relativa*, no sentido de que, ainda quando a lei haja, em sua dicção, ensanchado certa margem de liberdade para o agente, *tal liberdade poderá esmaecer ou até mesmo esvair-se completamente* diante da situação concreta na qual deva aplicar a regra. É dizer: ante as particularidades do evento que ele esteja anteposto, a autoridade poderá ver-se defrontada com um caso no qual suas opções *para atendimento do fim legal* fiquem contidas em um espaço mais angusto do que aquele abstratamente franqueado pela lei, e pode ocorrer, até mesmo que, *à toda evidência, não lhe reste senão uma só conduta idônea para a satisfação do espaço normativo*, por não ser comportada outra capaz de colimar os propósitos da lei em face da compostura da situação.

Nesse rumo, o advento da ACP, com seus instrumentos inerentes, bem como com sua posterior adesão a um microsistema de processo coletivo, vem se mostrando forte meio para obrigar a efetivação de normas constitucionais pelo Poder Público.

E, no afã de arrecadar e aplicar democraticamente o dinheiro angariado judicialmente por meio de ações civis públicas, fora criado, pelo artigo 13 da Lei nº 7.347/1985, o FDD, fundo este que deveria ser alimentado, por expressa dicção legal, somente pelas verbas indenizatórias, fruto das condenações experimentadas pelo Estado, bem como destinar os valores à reconstituição dos bens lesados ou, na impossibilidade, para projetos que visassem a concretização de direitos difusos e coletivos aptos a promover o bem comum. A redação é clara ao afirmar que "Havendo condenação em dinheiro, **a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo [...] sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados**" (Brasil, 1985, lei nº 7.347, grifo nosso).

## 2.2 Aspectos e pontos relevantes do Fundo de Defesa de Direitos Difusos

Não obstante ao já explanado, tanto o Decreto nº 1.306/1994, em seu artigo 2º, inciso I, quanto a Lei nº 9.008/1995, em seu artigo 1º, parágrafo 2º, inciso I, ambos diplomas concebidos para regulamentar o art. 13 da Lei da ACP, aduzem constituírem recursos do FDD, dentre outros, as “condenações judiciais de que tratam os arts. 11 e 13 da Lei nº 7.347, de 1985”, sendo, por seu turno, o artigo 11, aquele que prevê as *astreintes* (multas coercitivas, não ressarcitórias).

Desse modo, por meio de regulamentação ao Fundo, acabou-se por incluir no componente do FDD não somente a verba decorrente de indenização pelos danos causados (art. 13 da Lei nº 7.347/85), como também os recursos oriundos da aplicação da multa cominatória, de natureza processual (Brasil, 1985, art. 11. lei nº 7.347).

Em sendo assim, observa-se que a norma regulamentar usurpou o seu poder, confrontando a norma criadora do FDD e criando, desse modo, nítida antinomia.

Não bastasse isso, a composição do Conselho Federal criado para gestão do Fundo é, claramente, não paritária, tendo sua maioria composta por representantes do Governo Federal, conforme prevê o artigo 2º<sup>17</sup> da Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995, como se vê no quadro abaixo.

---

<sup>17</sup>Art. 2º O CFDD, com sede em Brasília, será integrado pelos seguintes membros:

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;

V - um representante do Ministério da Fazenda;

VI - um representante do CADE – 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.

**Quadro 1** – Composição do Conselho Gestor do FDD e as respectivas designações de cada membro

<b>Composição do Conselho Gestor do FDD</b>	<b>Nº de membros</b>	<b>Designação</b>	<b>Fundamento legal</b>
Representante da Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça	1	Ministro da Justiça e Segurança Pública	PORTARIA Nº 2.314/2018, art. 2ª, §2º
Representante do Ministério do Meio Ambiente	1	Ministro do Meio Ambiente	PORTARIA Nº 2.314/2018, art. 2ª, §2º
Representante do Ministério da Cultura	1	Ministro da Cultura	PORTARIA Nº 2.314/2018, art. 2ª, §2º
Representante do Ministério da Saúde	1	Ministro da Saúde	PORTARIA Nº 2.314/2018, art. 2ª, §2º
Representante do Ministério da Fazenda	1	Ministro da Fazenda	PORTARIA Nº 2.314/2018, art. 2ª, §2º
Representante do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - Cade	1	Presidente do Cade	PORTARIA Nº 2.314/2018, art. 2ª, §2º
Representante do Ministério Público Federal	1	Procurador-Geral da República	PORTARIA Nº 2.314/2018, art. 2ª, §2º
Três representantes de entidades civis	3	Ministro da Justiça	PORTARIA Nº 2.314/2018, art. 2ª, §2º

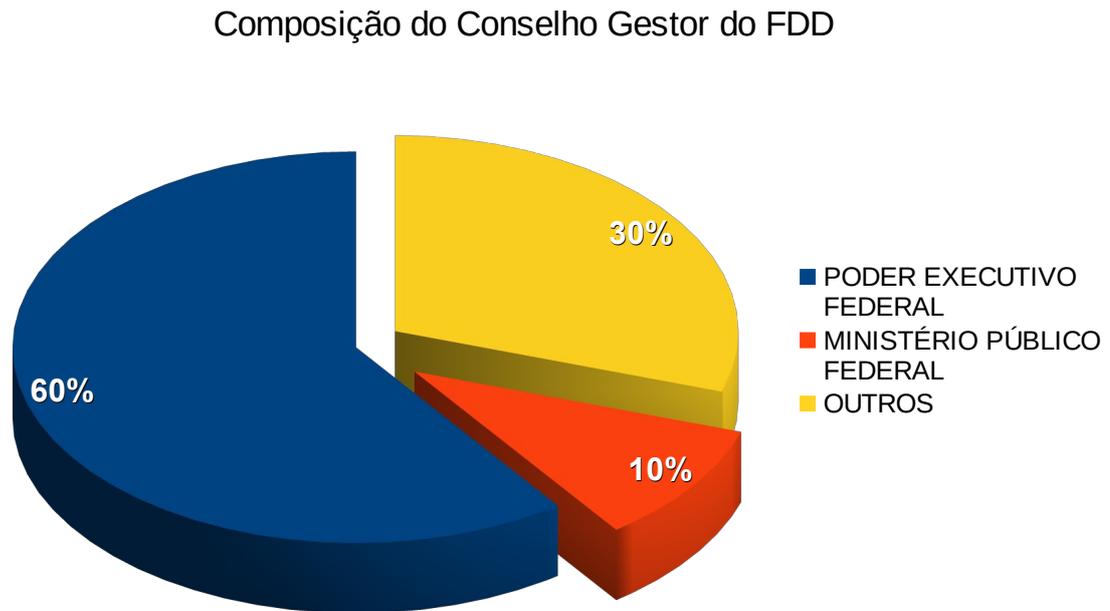
**Fonte:** Quadro produzido pelo autor, com base no Regimento Interno do CFDD (MJSP (2018)).

Assim, como observado acima, nos termos do Regimento interno do Conselho Gestor do FDD (Brasil. Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2018), os integrantes do Poder Executivo Federal indicam, diretamente, 6 membros do conselho, representando 60% (sessenta por cento) de sua composição, bem como o Ministro da Justiça e Segurança Pública ainda tem o poder de designar os nomes indicados pelas entidades civis, possuindo, além

disso, considerando que sempre presidirá o Conselho, direito a voto nominal e de qualidade, diferente dos demais membros, portanto.

Abaixo, segue gráfico demonstrativo da desproporção da composição acima exposta, para que se consiga observar com ainda mais nitidez o que se quer afirmar.

**Gráfico 1** – Composição do Conselho Gestor do FDD



**Fonte:** Gráfico produzido pelo autor, com base na Lei nº 9.008/1995 (Brasil, 1995).

Conforme a Ata<sup>18</sup> de chamamento para apresentação de Projetos, com fins de recebimento de recursos do FDD, no ano de 2019, há expressa menção de que "[...] As liberações de recursos no âmbito do CFDD obedecem, estrita e rigorosamente, à disciplina legal, **observando procedimentos públicos de decisão que orientam as deliberações do Conselho enquanto órgão colegiado**, razão pela qual são repelidas com veemência quaisquer insinuações e/ou afirmações em sentido contrário" (Justiça, 2019).

No entanto, em trechos da mencionada Ata, reforça-se o caráter antiparitário do órgão, quando, em seu ponto 5.2.2.2, item I, afirma que "**a Presidência do CFDD designará**, por meio de portaria, Comissões de Avaliação específicas para avaliação das propostas de trabalho, compostas por conselheiros titulares e suplentes do CFDD" (Justiça, 2019, grifo nosso) e, no item 8.4, que "Para os efeitos do presente edital, a aprovação do projeto em Reunião do Conselho não implicará celebração automática de instrumento de repasse com

<sup>18</sup>Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/Selecao%20de%20Projetos%202019%20-%20Orgaos%20Federais> Acesso em 23 abr. 2019.

recursos oriundos do FDD, tendo em vista as formalidades necessárias à celebração dos instrumentos, que devem ser observadas pelos proponentes".

Dos excertos acima colacionados, já é possível observar evidente controle governamental em relação à gestão do FDD, o que exige atuação mais incisiva por parte do Ministério Público Federal, de modo a dar voz aos oprimidos nesse processo distorcido, seja por lei, seja por atos arbitrários do próprio gestor público.

Ainda, vale ressaltar que o FDD é um instrumento legal inserido no campo da responsabilidade civil, a qual, por seu turno, é regida pelo princípio da reparação integral (*restitutio in integrum*) do dano.

A própria Lei n. 9.008/1995, que veio regulamentar o FDD, reafirma a finalidade ressarcitória do Fundo quando dispõe, no seu § 1º do art. 1º, que o FDD tem por fim “a reparação dos danos causados [...]” (Justiça, 2019). O mesmo diploma legal ainda dispõe sobre expressa vinculação da aplicação dos recursos do FDD na promoção de atos relacionados à natureza da infração ou do dano causado, nos termos do seu § 3º do seu art. 1º (Brasil, 1995).

Em que pese isso, em breve vista à Lei Complementar nº 101/2000, a LRF, em seu art. 9º, sabe-se que, para fins de cumprimento de metas de *superavit* primário fiscal, o Governo poderá promover o contingenciamento de verbas do orçamento federal, porém assim o faz, inclusive, no entendimento atualmente aplicado, em relação a recursos do FDD, em demonstração de sujeição dos valores do Fundo quanto a sua destinação, o que representa fator de prejuízo à concretização de direitos humanos inerentes à própria criação do Fundo, nos termos expressos da lei (Justiça, 2019).

A título de exemplificação, no ano de 2012, quando o FDD arrecadou a cifra de Cinquenta e sete milhões, doze mil e seiscentos e vinte reais), o número de convênios firmados para aplicação dos recursos foi de 16 (dezesesseis). Já no ano de 2016, quando o FDD arrecadou a impressionante cifra de R\$775.042.663,00, mais de dez vezes o valor arrecadado em 2012, o número de convênios firmados foi o de 08 (oito), metade do que havia sido feito quatro anos antes<sup>19</sup>.

Para que fique ainda mais claro, abaixo, segue tabela comparativa com os valores arrecadados e o que foi, de fato, empenhado, entre os anos de 2011 e 2016.

**Tabela 1** – Valores arrecadados e empenhados do FDD – 2011 a 2016

<sup>19</sup>Dados obtidos em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/anexos/arrecadacao-fdd-de-1999-a-2018-9.pdf/view> e <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/projetos-conveniados>. Acesso em: 23 abr. 2019.

Ano	Valor arrecadado pelo FDD (R\$)	Valor disponível para utilização (R\$)	Razão: arrecadado x disponível	Valor efetivamente executado (R\$)	Razão: arrecadado x executado
2011	41.462.227,35	8.942.943,00	21,50%	8.942.943,00	21,50%
2012	57.012.619,56	5.583.739,00	9,80%	5.566.325,00	9,70%
2013	120.228.753,13	3.640.749,00	3,00%	3.640.749,00	3,00%
2014	192.354.824,49	6.432.035,00	3,30%	6.321.472,00	3,28%
2015	563.326.342,06	3.845.806,00	0,70%	3.845.637,00	0,68%
2016	775.034.487,75	3.845.806,00	0,50%	3.845.806,00	0,38%

Fonte: Petição inicial da Ação Civil Pública nº 5008138-68.2017.4.03.6105

Assim, após breve observação ao *website* do Ministério da Justiça, bem como a dados abertos extraídos de ação pública em curso no Poder Judiciário, conclui-se que esse contingenciamento é o que vem ocorrendo, ano após ano, em maior escala.

Para Santos (2014, p. 67-69):

[...] gestão pública é o planejamento, a organização, a direção e o controle dos bens e interesses públicos, agindo de acordo com os princípios administrativos, visando o bem comum por meio de seus modelos delimitados no tempo e no espaço.

Mais à frente, pontua que (na gestão) "[...] não há garantia de que aqueles que recebem o poder vão usá-lo de forma inteligente ou com justiça para obter sucesso".

Concluindo, afirma que "a natureza da gestão pública é a de um múnus público para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade" (Santos, 2014, p. 69-71), finalizando ao dizer que

os fins da gestão pública resumem-se em um único objetivo: o bem comum da coletividade administrada. Toda a atividade do Gestor Público deve ser orientada para esse objetivo. Se dele o gestor se afasta ou se desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não instituiu a gestão senão como meio de atingir o bem-estar social.

O Administrador da coisa pública deve perseguir o benefício de quem é detentor do poder que detém em suas mãos, que, no caso do Brasil, por expressa dicção constitucional, é o povo. Segundo Nascimento (2020, p. 240-241), quando explica a teoria de Musgrave, esclarece que, sendo uma das mais aceitas na atualidade quando se trata do papel da Gestão da Coisa Pública na economia, prevê a realização de três funções distintas, que podem ocorrer de modo concomitante ou complementar. São elas a função alocativa, a função estabilizadora e a função distributiva. Mais especificamente quanto a última, entende-se que se trata do modo mais coerente de tratar recursos de fundos públicos, tal qual, o FDD, considerando que propõe, em suma, uma distributividade de renda, em busca de um Estado menos desigual, a exemplo do que preconizaram Programas de Transferência Condicionada de renda em países

da América Latina, tais quais, o Programa Bolsa Família (Brasil), o Programa Oportunidades (México) e o Programa Chile Solidário (Chile) (Nascimento, 2017, p. 245-247).

Assim, a partir do momento em que o Gestor Público realiza administração de modo a contingenciar valores de um Fundo público e específico de recursos, criado por lei e com função vinculada a fins determinados, está a trair o mandato/cargo em que fora investido, assim como o está, também, a trair os anseios do povo, de quem emana o poder, nos termos do parágrafo único, do artigo 1º, da Constituição Republicana de 1988.

O agente passa a quebrar com o seu compromisso para com a sociedade e a promover direta e desleal afronta a direitos humanos fundamentais preconizados nos planos nacional e internacional.

Como dito acima, os contingenciamentos e reserva de recursos do Fundo que vem sendo feitos pelo Conselho Gestor tem se dado com base no citado 9º da LRF, para fins de cumprimento de metas de *superavit* primário fiscal.

No entanto, a própria LRF, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, no parágrafo 2º, do artigo 9º, prevê que:

Não serão objeto de limitação as despesas que constituam **obrigações constitucionais e legais** do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias (Brasil, 2000, lei Complementar nº 101, grifo nosso).

Nestes termos, sendo o FDD criado pela Lei nº 7.347, de 1985, conforme o artigo 13º, tem a função vinculada à reconstituição dos bens lesados. Conforme a própria Lei 9.008/1995, no seu § 1º do art. 1º, o FDD tem por finalidade “a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos”.

Assim, o contingenciamento de seus recursos se faz ilícito, conforme o citado parágrafo 2º, do artigo 9º, da LRF, eis que são despesas vinculadas a destino determinado por texto expresso de lei.

A própria Lei nº 4.320/64, a qual estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, dispõe, em seu artigo 71, que "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" (Brasil, 1964). Ora, exatamente o que vem a ser o FDD, criado pela Lei da ACP.

É um conceito um pouco diferente do que Scaff *et al.* (2021) enunciam como fundos patrimoniais ou *endowments*, ou mesmo fundos patrimoniais filantrópicos, que nada mais são que instrumentos permanentes de destinação de verbas, por pessoas privadas, físicas ou jurídicas, em operações de doação, em que os rendimentos do montante arrecadado sejam destinados, de forma contínua, à causa pública ou à instituição a que se destina o fundo.

Trata-se de modelo inovador, mas que guarda similitudes com o FDD, principalmente, no tocante à gestão que se quer alcançar para este último, que, no caso do *endowment*, o patrimônio e a renda alcançados pelo fundo devem servir à causa social de fundo, bem como a sua administração é confiada a um conselho, composto por 7 (sete) membros, sobre os quais recaem uma série de requisitos e responsabilidades quanto ao cargo assumido (Scaff *et al.*, 2021).

Essa rigidez, certamente, contribui com que sejam evitados desvios de finalidade em relação ao emprego dos recursos. Assim, passa a ser um modelo no qual se deve observar com proximidade e adotar como exemplo para modificações em relação à estrutura e à gestão do FDD.

### **2.3 A forma atual de gestão do Fundo de Defesa de Direitos Difusos**

Caso se ingresse nas nuances que permeiam as bases do conceito de orçamento público, mais especificamente acerca do princípio da universalidade, pelo qual o orçamento deve abranger a totalidade de receitas e despesas dos poderes da União, seus órgãos, fundos e entidades, da administração direta e indireta, é de se mencionar uma exceção a tal regra, quais sejam, as chamadas receitas extraorçamentárias, que, nas palavras de Nascimento (2017, p. 367-369), “...são recursos que o governo recebe, porém não pertencem ao ente público federal”, no que exemplifica com, dentre outros, os depósitos judiciais, onde se encaixa, exatamente, o Fundo de Direitos Difusos.

Confirmando o dito, Martins e Nascimento (2014, p. 186-187) afirmam que a regra do artigo 9º “[...] afasta as despesas que configuram obrigações emanadas de comandos legais e constitucionais de responsabilidade dos entes federativos [...]”.

Não obstante a isso, necessário se faz compreender, de modo breve, o que significa a reserva de contingência no orçamento público. De acordo com o artigo 5º, inciso III, da LRF, o projeto de lei orçamentária:

conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao: [...] b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. (Brasil, 2000).

Nesse rumo, o instituto da reserva de contingência se perfaz em instrumento econômico-orçamentário que, pautado no princípio da compensação financeira, busca suprimir ou restringir gastos cujas receitas previstas sejam insuficientes em razão de eventos futuros imprevisíveis, funcionando como, na gestão da coisa pública, política de flexibilização orçamentária e importante à execução integral e fiel do orçamento previsto em lei.

Porém, a partir do momento em que o gestor público contingencia recursos de Fundo criado por lei, para fins específicos e, diga-se, voltados à concretização de direitos humanos, passa a agir de modo alheio ao fundamento norteador de toda atividade pública, que é o princípio da legalidade estrita, pelo qual o agente somente pode atuar nos exatos termos que as normas pátrias determinam, sendo, isso, justamente, uma garantia para que não haja excessos ou abusos (Meirelles, 2015).

DI Pietro e Martins Junior (2019) afirmam que não é suficiente que o Administrador público siga a lei, sendo imprescindível, também, que atenda ao interesse público, com fins de que, somente assim, diga-se satisfeito o princípio da legalidade. Assim, dando uma natureza mais ampla, diz-se legal o ato que atende à lei e ao próprio direito, compondo verdadeiro princípio da juridicidade. Desse modo, o agir desvinculado dos fins do FDD, bem como em desconformidade com a própria literalidade da LRF, assemelha-se ao agir de modo alheio ao fundamento norteador da atividade pública e, por consequência, alheio ao princípio da juridicidade.

Portanto, constata-se, na atualidade, grave problema de gestão em relação ao FDD, na medida em que o Poder Executivo contingencia seus recursos indevidamente, em detrimento de projetos com efetivo potencial de promoção de direitos humanos. Há, assim, claro desvio de finalidade quanto a administração dos recursos em comento e, dessa forma, atuação desvinculada do bem comum.

Não bastasse isso, a gerência do dito Fundo ainda peca pela forma que dispôs sobre os recursos que o compõem, em total dissonância com o que prevê a Lei da ACP, que o criou e disse, expressamente, de quais verbas seria abastecido.

Incluiu-se a multa cominatória, de caráter notoriamente processual, como integrante do Fundo, o qual deve, por dicção legal, ser composto apenas de recursos com natureza indenizatória. Dessa forma, a gestão pública, nesse viés, também assume caráter ineficiente e arbitrário, eis que retira o recurso do real titular da verba, para, posteriormente, contingenciá-lo, deixando que o dinheiro siga um curso apto a fomentar a concretização de direitos fundamentais.

Na lição de Marinoni (2006. p. 217), tem-se que:

Na verdade, sem a correta compreensão dos diferentes escopos da multa e da indenização, o caráter coercitivo da primeira não passaria de uma miragem ou mesmo de uma ilusão. Faltar-lhe-ia, como bem diz João Calvão da Silva, uma condição essencial de sua eficácia, isto é, da sua capacidade de realizar as finalidades que lhe são próprias – forçar o devedor a cumprir a obrigação e a respeitar a ordem do juiz -, porquanto a indenização respeita ao prejuízo que repara, mas não previne e não faz cessar o ilícito, fonte daquele que urge secar.

Partindo desse ponto, a partir do momento em que a *astreinte* aplicada é destinada a um Fundo gerido pelo próprio devedor da multa, o qual, agravando a situação, por expressa disposição legal, pode contingenciar as verbas arrecadadas conforme sua própria avaliação, o instituto, inclusive, perde completamente sua função, tendo esvaziado, por inteiro, o seu caráter coercitivo.

Isso, por si só, ataca, frontalmente, a efetividade da tutela buscada na ação correspondente, o que, conforme regramento constitucional, é um direito fundamental de todo e qualquer cidadão, maculando, por sua vez, a qualidade da gestão pública ofertada. Tendo em vista os valores consagrados pelo Processo Civil Cooperativo, definitivamente instaurado por meio do Código de Processo Civil de 2015, tal sistemática de composição de valores do FDD afronta diretamente a garantia ao devido processo legal, quando esvazia um instituto apto a concretizar uma tutela específica concedida no âmbito de uma ACP.

Conforme o diploma processual adjetivo em vigor, que rege subsidiariamente a Lei nº 7.347, de 1985, tem-se, de modo expresso e claro, no parágrafo 2º, do artigo 537, que “O valor da multa será devido ao exequente” (Brasil, 2015)

Já o Código de Defesa do Consumidor, integrante do microssistema coletivo, nos termos explicitados acima, e aplicável aos processos coletivos em geral, por força do art. 21 da Lei da Ação Civil Pública, também enuncia, similarmente, em seu artigo 83, que:

Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela. (Brasil, 1990)

Para Didier Junior (2015, p. 54):

Os direitos fundamentais têm dupla dimensão: a) subjetiva: de um lado, são direitos subjetivos, que atribuem posições jurídicas de vantagem a seus titulares; b) objetiva: traduzem valores básicos e con sagrados na ordem jurídica, que devem presidir a interpretação/aplicação de todo ordenamento jurídico, por todos os atores jurídicos. Trata-se de encarar o direito fundamental como norma jurídica (dimensão objetiva) ou como situação jurídica ativa (dimensão subjetiva).

Conclui, o mencionado autor, afirmando que "Assim, o processo deve estar adequado à tutela efetiva dos direitos fundamentais (dimensão subjetiva) e, além disso, ele próprio deve

ser estruturado de acordo com os direitos fundamentais (dimensão objetiva)” (Didier Junior, 2015, p. 55).

Ainda nas palavras de Didier Junior (2015, p. 63):

Processo é método de exercício de poder normativo. As normas jurídicas são produzidas após um processo (conjunto de atos organizados para a produção de um ato final). As leis, após o *processo legislativo*; as normas administrativas, após um *processo administrativo*; as normas individualizadas jurisdicionais, enfim, após um *processo jurisdicional*. Nenhuma norma jurídica pode ser produzida sem a observância do devido processo legal. Pode-se, então, falar em *devido processo legal legislativo*, *devido processo legal administrativo* e *devido processo legal jurisdicional*. O devido processo legal é uma garantia contra o exercício abusivo do poder, qualquer poder.

O próprio Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou nesse sentido, reputando ser vedado ao Estado legislar abusivamente, de modo desproporcional e irrazoável, em desrespeito ao *substantive due process of law*<sup>20</sup>.

Nesse rumo, observa-se que a previsão de inclusão do valor arrecadado com as *astreintes* aplicadas em desfavor do Poder Público ao FDD, contida no Decreto nº 1.306, de 9 de novembro de 1994, em seu artigo 2º, inciso I, e na Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995, em seu artigo 1º, parágrafo 2º, inciso I, desrespeitam o poder regulamentar conferido pela norma especial, diga-se, o art. 13 da Lei nº 7.347, de 1985, eis que esta última prevê, expressamente, que a composição do FDD se dará por valores de natureza material e com caráter indenizatório, sendo que a multa cominatória, como demonstrado alhures e pacífico na doutrina e jurisprudência pátrias, possui caráter eminentemente coercitivo e natureza processual.

Portanto, a prevalecer as normas regulamentadoras, estar-se-á diante de um caso de afronta letal ao devido processo legal substantivo e ao direito fundamental à atividade satisfativa do processo, em colidência direta com a Constituição Federal (CF)e, no mínimo, com a norma regulamentada.

<sup>20</sup>O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio da proporcionalidade - que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula a garantia do *substantive due process of law* - acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. A norma estatal, que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade, presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do *substantive due process of law* (CF, art. 5º, LIV). Essa cláusula tutelar, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do abuso de poder legislativo, enfatiza a noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica essencialmente limitada, ainda que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador." (RTJ 176/578-580, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno – disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo381.htm>. Acesso em: 22 mar. 2019)

Assim, neste rumo, um possível caminho a se seguir quanto ao destino das *astreintes* aplicadas e executadas contra o Poder Público deveria ser o da deliberação direta por parte do Judiciário, ouvido o Ministério Público, para projetos que contemplassem a defesa e a promoção de direitos difusos e coletivos, a exemplo do que ocorre em relação à política institucional do Poder Judiciário na utilização dos recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária, regulamentada pela Resolução Conselho Nacional de Justiça (CNJ) 154, de 13/07/2012<sup>21</sup>, eis que, conforme já fora explicitado, a dita multa pertence ao autor da lide, que, no caso, é o Ministério Público, não cabendo apropriação indevida por parte do gestor público. Quando assim o faz, desvirtua a *ratio* da norma criadora do fundo, em prejuízo à efetivação de direitos humanos.

Nesse caso, propõe-se, também, demonstrar que o Administrador vem atuando de modo incongruente ao princípio da eficiência e afrontando a legalidade estrita, ao observar e aplicar normas regulamentares inconstitucionais, que assim devem ser declaradas *incidenter tantum*<sup>22</sup>, ou, ao menos, afastadas, por usurpação ao poder regulamentar e pela regra da *lex specialis derogat generali*<sup>23</sup>, eis que a Lei da Ação Civil contém previsão específica em relação às normas regulamentares.

O próprio Anteprojeto do Código de Processo Civil de 2015 (PLC 8.046/2010), tratando sobre as *astreintes* em seu artigo 522, dispôs da seguinte forma:

§ 5.º O valor da multa será devido ao autor até o montante equivalente ao valor da obrigação, destinando-se o excedente à unidade da Federação onde se situa o juízo no qual tramita o processo ou à União, sendo inscrito como dívida ativa.

§ 6.º Sendo o valor da obrigação inestimável, deverá o juiz estabelecer o montante que será devido ao autor, incidindo a regra do § 5.º no que diz respeito à parte excedente.

<sup>21</sup>Art. 2º Os valores depositados, referidos no art. 1º, quando não destinados à vítima ou aos seus dependentes, serão, preferencialmente, destinados à entidade pública ou privada com finalidade social, previamente conveniada, ou para atividades de caráter essencial à segurança pública, educação e saúde, desde que estas atendam às áreas vitais de relevante cunho social, a critério da unidade gestora.

§ 1º A receita da conta vinculada irá financiar projetos apresentados pelos beneficiários citados no caput deste artigo, priorizando-se o repasse desses valores aos beneficiários que:

I - mantenham, por maior tempo, número expressivo de cumpridores de prestação de serviços à comunidade ou entidade pública;

II - atuem diretamente na execução penal, assistência à ressocialização de apenados, assistência às vítimas de crimes e prevenção da criminalidade, incluídos os conselhos da comunidade;

III - prestem serviços de maior relevância social;

IV - apresentem projetos com viabilidade de implementação, segundo a utilidade e a necessidade, obedecendo-se aos critérios estabelecidos nas políticas públicas específicas;

V - Projetos de prevenção e ou atendimento a situações de conflitos, crimes e violências, inclusive em fase de execução, que sejam baseados em princípios e práticas da Justiça Restaurativa. (Incluído pela Resolução nº 225, de 31.05.16)

<sup>22</sup>"Diz-se controle *incidental* ou *incidenter tantum* a fiscalização constitucional desempenhada por juízes e tribunais na apreciação de casos concretos submetidos a sua jurisdição. É o controle exercido quando o pronunciamento acerca da constitucionalidade ou não de uma norma faz parte do itinerário lógico do raciocínio jurídico a ser desenvolvido." (Barroso, 2019, p. 94).

<sup>23</sup>Nada mais é que "[...] o conflito entre a norma especial e geral, com a prevalência da primeira sobre a segunda (*lex specialis derogat generali*)" (Ramos, 2021, p. 53).

§ 7.º O disposto no § 5.º é inaplicável quando o devedor for a Fazenda Pública, hipótese em que a multa será integralmente devida ao credor (Brasil, 2010).

Portanto, o FDD, em sua esfera federal, possui problemas de gestão que, na prática, estão desviando o propósito das verbas arrecadadas e, conseqüentemente, a própria função primordial do fundo, que é a de concretizar direitos humanos, ou seja, reverter-se, integralmente e sem interferências ilegítimas, à sociedade. Assim, necessário se faz analisar, sob os atuais conceitos de governança pública, em que medida tais problemas podem ser sanados, com fins de que se faça possível um funcionamento do FDD conforme sua missão essencial.

Nesse rumo, a importância que presente estudo assume passa a se tornar visível, tendo em vista que se está falando, já passando ao contexto de impacto social direto, de dezenas ou centenas de milhões de reais que são arrecadados todos os anos, como será demonstrado mais à frente, sem que se veja a efetiva aplicação desses recursos para o destino legal indicado e muito menos o impacto desses valores nos índices de desenvolvimento humano do país. Pelo contrário, houve significativa piora do país em relação ao acesso da população a direitos básicos existenciais, como a comida, por exemplo.

De acordo com o Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia Covid-19 no Brasil (Rede PENSSAN, 2021), em 2018, 10,3 milhões de brasileiros experimentavam a insegurança alimentar grave, ou seja, situações severas de fome. Em 2020, apenas dois anos após, esse número quase dobrou, já sendo contabilizadas 19,1 milhões de pessoas em situação de fome. Nos últimos três meses de 2020, mais de 19 milhões de pessoas passavam fome no Brasil, sendo que cerca de 116 milhões de pessoas não tinham acesso pleno e permanente a alimentos, revelando intensa insegurança alimentar entre os brasileiros. A insegurança alimentar cresceu em todo o país, mas as **desigualdades regionais** seguem acentuadas. A região Norte é a mais afetada pela fome. Se no país todo, a média é de 9% de brasileiros passando fome, no Norte, é de 18,1%<sup>24</sup>.

**Figura 1**– O tamanho da fome no Brasil em 2020

<sup>24</sup> Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/especiais/olhe-para-a-fome/>. Acesso em: 22 jan. 2021.

## O TAMANHO DA FOME NO BRASIL



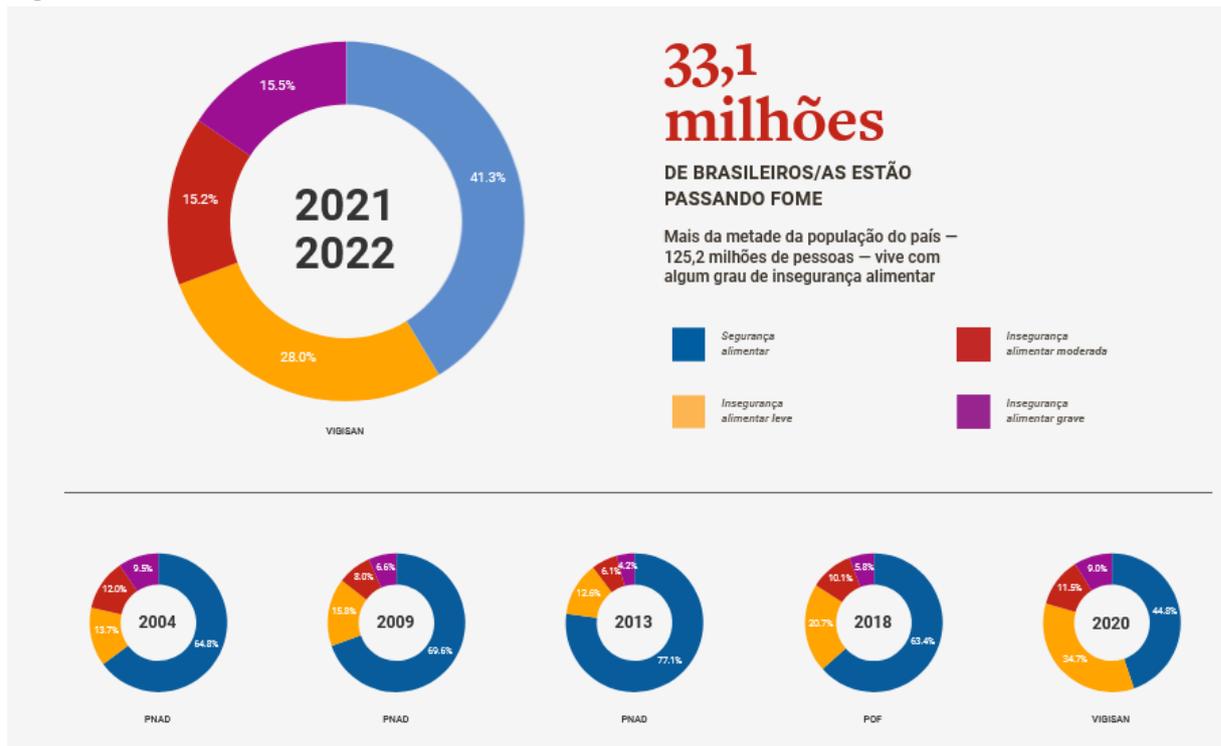
Fonte: Oxfam Brasil (2021).

No Brasil pré-pandêmico, estima-se que já existia o relevante número de 221 mil pessoas em situação de rua, ou seja, seres humanos em condição de total vulnerabilidade, desabrigados, expostos a intempéries climáticas e a diversas outras situações que os classificam como povos de alta vulnerabilidade. Além disso, o acesso a direitos básicos, como alimentação e higiene, é precário<sup>25</sup>.

Ou seja, não faltam carências no país que necessitem de uma resposta por parte do Poder Público. A verba do FDD, além de não poder ser contingenciada, por mandamento exposto em lei, não pode ser contingenciada frente a todas as situações de violação de direitos humanos que reclamam reparação imediata.

<sup>25</sup>Disponível em <https://www.fiocruzbrasil.fiocruz.br/populacao-em-situacao-de-rua-aumentou-durante-a-pandemia/>. Acesso em: 22 out. 2021.

**Figura 2**– O tamanho da fome no Brasil em 2022



Fonte: Oxfam Brasil (2022).

Já no ano de 2022, após divulgada nova pesquisa realizada pela Rede PENSSAN, que é responsável por pesquisas relacionadas à segurança alimentar no Brasil, os resultados indicam que a insegurança alimentar se agravou dentre as famílias brasileiras.

O estudo aponta um aumento significativo no número de domicílios em que os moradores passam fome, passando de 9% para 15,5% em um período de pouco mais de um ano, o que significa que cerca de 14 milhões de novos brasileiros passaram à situação de fome. Se antes eram 19,1 milhões de brasileiros em situação de fome extrema, agora, esse número saltou para a casa dos 33 milhões.

Esse cenário pode ser atribuído a uma série de fatores, como o desmonte de políticas públicas, a piora na crise econômica, o aumento das desigualdades sociais e o prolongamento da pandemia de Covid-19. Como resultado, mais da metade da população brasileira (58,7%) vive em condições de insegurança alimentar, em diferentes níveis de gravidade.

A pesquisa que ora se propõe a fazer representa, assim, um enfrentamento aos problemas de contingenciamento de verbas do FDD, com o intuito de atingir proposições aptas a amenizar ou, até mesmo, solucionar esse cenário.

Nesse rumo, o presente estudo visará, a longo prazo, a solução dos problemas identificados, com o produto a ser proposto, e, a médio prazo, a sua mitigação, mediante atuação do Ministério Público Federal, que, como instituição promotora de direitos, possui papel primordial nesse processo, como se verá à diante.

### 3 O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E SEU PAPEL EM RELAÇÃO AO FUNDO DE DEFESA DE DIREITOS DIFUSOS

Sobre as origens da instituição, muitas controvérsias ainda pairam no campo científico. O “mangiaí”, do Egito antigo, o *thesmotetis* ou *desmodetas*, da Grécia antiga, bem como os *advocatus fisci* ou *Procuratores Caesaris*, do Império Romano, cujas atribuições giravam em torno da defesa de leis e regras da época, são apontados como o ponto de partida para o que, na atualidade, chama-se de Ministério Público (Garcia, 2017, p. 117-118).

A expressão “ministério público”, em princípio, significava o exercício do próprio ofício público. Já de modo específico, o termo “*ministere public*” fora utilizado nos provimentos legislativos do século XVIII, sendo que, com o tempo, na própria França, os Procuradores do Rei passaram a não somente defender interesses do monarca, mas também interesses do próprio Estado (Leite, 2017, p. 26).

Nas democracias modernas, verifica-se a ocorrência de quatro tendências para o órgão ministerial: a primeira, em países com regime de *common law*, cujas funções do Ministério Público se resumem, praticamente, a seara criminal. A segunda, da Europa Continental, onde a instituição é organizada como magistratura, com similares garantias e prerrogativas, porém fazendo parte da estrutura do Poder Executivo. A terceira, da Itália contemporânea, onde o órgão é visto como uma função própria do Estado. E a quarta, prevalente, onde o MP teria múltiplas funções, como a de representação do Estado, exercício da ação penal, defesa da democracia e outros interesses definidos em lei (Leite, 2017).

Desde as ordenações Afonsinas, de 1477, até a Constituição de 67/69, última antes da redemocratização do país, o MP, como instituição, sofreu alguns retrocessos e muitos avanços em relação às suas funções, prerrogativas de membros, alocação entre os poderes, ora no Poder Judiciário, ora no Poder legislativo, que os trouxeram até 1988, com a promulgação da Carta Magna de 1988 e uma ressignificação do órgão em relação ao país (Leite, 2017).

A instituição MP que hoje se apresenta à sociedade fora gestada e concebida pela Constituição Republicana de 1988, que, conforme o seu artigo 127, prevê ser, o órgão ministerial, “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (Brasil, 1988).

Para Dias (2017), ascendeu à instituição *sui generis*, ou seja, um tanto quanto única no ordenamento jurídico brasileiro, concentrando funções de persecução criminal, mas também gozando de poderes-deveres de garantia de direitos difusos, o que, por sua vez, em outros países, ficavam ao encargo de órgãos diferentes, assim como na França, na Inglaterra,

em Portugal, na Espanha e na Suécia. Não bastasse isso, a instituição, no Brasil, ganhou o *status* de garantia individual, considerada, portando, cláusula pétreia, tamanhas são sua importância e sua responsabilidade em relação à população.

Garcia (2015) também reforça que a Constituição Republicana de 1988 consagrou o Ministério Público como ente responsável pela promoção de interesses sociais e individuais indisponíveis, além da ordem jurídica e do regime democrático, sendo que, ainda que se tenha estendido tal legitimidade a outros entes, há nítida inclinação atribuída à atuação do dito órgão ministerial, alçado à condição de promotor da tutela coletiva (Garcia, 2015. p. 1041-1042).

O autor confirma o entendimento com as seguintes palavras:

Da preferibilidade da atuação decorre a necessidade de a Instituição alcançar níveis de especialização compatíveis com a relevância dos interesses envolvidos, cuja natureza é essencialmente indisponível. Essa especialização bem justifica o porquê de o Ministério Público ter assumido a condição de principal protagonista do processo coletivo brasileiro, constatação também influenciada pela obrigatoriedade de sua atuação (Garcia, 2015. p. 1041-1043)

De tal excerto, extrai-se a confirmação da necessidade de análise e avaliação do papel do Ministério Público, na condição de *ombudsman*<sup>2627</sup> central dos direitos coletivos e difusos no cenário nacional, como agente genuíno e idôneo à realização da fiscalização e da aplicação quanto à destinação correta de recursos encaminhados ao FDD, com o escopo primordial de concretização de direitos humanos.

Para Silva e Lago (2015. p. 48), indo mais além, o Ministério Público Brasileiro é:

instituição singular e sem comparativos históricos nacionais anteriores ou internacionais. Neste aspecto, observar-se-á como a Carta Constitucional atual (reflexo do processo constituinte – Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88) formou e formatou essa instituição, o que ensejará olhar no sentido de olhar sua consolidação e institucionalização em prol da defesa da sociedade brasileira, conforme se percebe tanto nas chamadas ações coletivas (em seu sentido amplo) quanto nas ações de controle de constitucionalidade, para nele se reconhecer a presença de um importante intérprete do texto constitucional e promotor de políticas públicas que viabilizem o efetivo respeito dos direitos fundamentais constitucionalmente consagrados.

Para os autores, o órgão ministerial operaria como verdadeira “instituição indutora e formuladora de políticas públicas relativas à promoção, proteção e efetivação dos direitos fundamentais acolhidos em nossa Constituição”, constituindo-se em legítimo propulsor da dita “sociedade aberta”, de Karl Raymund Popper, e da “sociedade dos intérpretes”, de Peter

<sup>26</sup>Diz-se daquele cuja “[...] função precípua é fiscalizar os atos do poder público em todas as suas variantes e contribuir para o seu aperfeiçoamento” (Garcia, 2015, p. 1280).

<sup>27</sup>“*ombudsman* remonta à Constituição sueca de 1809, que consagrou a figura do *justitie-ombudsman* (comissário de justiça). Esse agente era escolhido pelo Parlamento (*Riksdag*) e tinha competência para supervisionar a observância da ordem jurídica pelos agentes públicos” (Garcia, 2015, p. 1280).

Haberle, mediante, para além de sua atuação institucional como órgão independente de Estado, estímulo à manifestação das pessoas em relação as suas inquietudes, suas ideias, seus anseios, para que passassem a operar como intérpretes da própria Constituição, no cotidiano, em prol de uma sociedade plural e mutável. (Silva; Lago, 2015. p. 62).

Para Popper (1974), a sociedade aberta seria justamente aquela na qual prevalece a democracia, em que as pessoas tem, constantemente, seus interesses, preferências e escolhas pessoais confrontados pela coletividade.

Não por outro motivo é que a Lei da ACP, a Lei nº 7.347/1985, desde a sua promulgação até os dias atuais, sempre previu que o “o MP, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei” (Brasil, 1985). Para Haberle (2014), a interpretação da Constituição por todos seria uma realidade, um fato, não refutável, eis que parte do processo social. Para ele:

Interpretação constitucional tem sido, até agora, conscientemente, coisa de uma sociedade fechada. Dela tomam parte apenas os intérpretes jurídicos “vinculados às corporações” (*zünftmässige Interpreten*) e aqueles participantes formais do processo constitucional. A interpretação constitucional é, em realidade, mais um elemento da sociedade aberta. Todas as potências públicas, participantes materiais do processo social, estão nela envolvidas, sendo ela, a um só tempo, elemento resultante da sociedade aberta e um elemento formador ou constituinte dessa sociedade (*weil Verfassungsinterpretation diese offene Gesellschaft immer Von neuem mitkonstituiert ynd Von ihr konstituiert wird*). Os critérios de interpretação constitucional hão de ser tanto mais abertos quanto mais pluralista for a sociedade (Haberle, 2014, p. 27).

Assim, não bastasse o já colocado em relação ao protagonismo do MP no papel de incentivador e propulsor de direitos da coletividade, esse pensamento ainda fora reforçado pelo Código de Defesa do Consumidor, a Lei nº 8.078/1990, quando introduziu, na Lei da Ação Civil Pública, o parágrafo 3º, ao artigo 5º, afirmando que “Em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o MP ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa” (Brasil, 1990), consolidando a importância e, mais, a singularidade o MP em relação, não somente à proteção, como também à promoção e à indução de direitos difusos, no país, eis que o único legitimado ativo que pode assumir uma ação civil pública em curso, no caso de desistência por quem a propôs.

E ainda, para além do já citado, nas palavras de Ferreira (2015), o MP exerce as mais diversas funções típicas, em prol da sociedade, consagradas pela CF, como:

Por exemplo: 1) atuação indispensável para a normalidade das eleições, fiscalizando o pleito e ajuizando as ações eleitorais cabíveis; 2) provocando o controle judicial de constitucionalidade, seja modo concentrado, através do Procurador Geral da República (PGR), seja concretamente, através da atuação de seus demais membros; 3) Ajuizando denúncia contra certos

indivíduos que praticam crimes de corrupção ativa e passiva no mais alto escalão do poder, corrompendo a já deficiente representação política no Parlamento (Ferreira, 2015, p. 79-80).

No entanto, mais à frente, o próprio autor acrescenta que essas formas de atuação não representam o esgotamento da tarefa do órgão ministerial no Brasil, havendo, sim, uma “quarta atuação” do Ministério Público, quando, atuando, primordialmente, como um guardião do próprio regime democrático, dá voz às indignações e anseios do cidadão comum, as quais, por sua vez, jamais seriam ouvidas em uma sociedade estratificada, com camadas sociais tão distantes e desiguais. O *Parquet*, nesse rumo, operaria como um possibilitador de “demandas impossíveis (ou extremamente difíceis)” (Ferreira, 2015, p. 80).

E essa forma de atuação seria o legítimo exercício do que Bobbio chama de poder ideológico, ou seja, aquele exercido “sobre as mentes pela produção e transmissão de ideias, de símbolos, de visões de mundo, de ensinamentos práticos, mediante o uso da palavra” (Bobbio, 1997, p. 11).

E, para Ferreira (2015, p. 83):

O exercício de tal poder, assim, não deve colocar o Ministério Público numa posição elitizada, de superioridade efêmera e formal. Em verdade, o Ministério Público deve utilizá-lo como instrumento para alcançar suas finalidades institucionais, colocando-se como relevante ator das transformações sociais em face de sua especial qualificação constitucional. Com ajuda e a constante interlocução com a sociedade civil, num processo que ora coloca o Ministério Público como emissor ora como receptor de novas formas de saber e ideias, será possível buscar os objetivos da República, inteligentemente postos no art. 3º da Constituição.

Para Mazuolli *et al.* (2020, item 1.2.1.), na atualidade, o MP é um legítimo agente de transformação social, tendo se libertado das amarras da atuação instituída, pautada em formalismos e procedimentalismos, para passar a abarcar e abraçar atuações diversas e plurais, no escopo de defensor de direitos humanos do ordenamento pátrio. Mais à frente, acrescenta que:

Para defender a ordem jurídica e o regime democrático de maneira qualificada pelo exercício imediato das suas atribuições, deve o membro do Ministério Público, sempre que cabível, aprimorar a utilização do seu aparato de intervenção extrajudicial, sobretudo como agente político *longa manus* do Estado, engajado na missão de transformador social, estimulando, v.g., o diálogo e a deliberação de interessados com entidades não governamentais e/ou órgãos governamentais envolvidos em assuntos de interesse social, a título de verdadeira solução negociada, para além de planejar estrategicamente a solução dos litígios, considerando os impactos coletivos da questão envolvida à luz de uma cultura de não judicialização e de pacificação social. Por oportuno, ressalte-se que o fomento de soluções extrajudiciais negociadas não retrata a possibilidade de despojamento total ou parcial dos direitos a serem concretizados, especialmente no campo dos

direitos humanos, substancialmente marcados pela característica da indisponibilidade. A instância das soluções negociadas pela intermediação resolutive do Ministério Público se presta à máxima racionalização dos percursos legais e práticos de concretização social dos direitos (Mazuolli *et al.*, 2020, item 1.2.1).

Finalizam, ainda, os autores, afirmando ser:

dever do Ministério Público manejar instrumentos que assegurem a efetivação dos direitos fundamentais e dos direitos humanos de forma não judicializada no Brasil, fomentando a emancipação social com reconstrução e transformação da sociedade, para o fim de realizar a justiça do modo mais democrático possível, seja mediando conflitos com celebração de compromissos de ajustamento de conduta ou expedindo notificações recomendatórias para alcançar resultados condizentes com a realidade e os valores da sociedade atual (Mazuolli *et al.*, 2020, item 1.2.1)

Não por menos, o MPF, exceto a dominância do Poder Executivo, trata-se do único legitimado ativo para a propositura de ACP que figura entre os membros do Conselho Gestor do FDD, conforme o já mencionado artigo 2º da Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995 (Brasil, 1995), a norma que, hoje, regulamenta o Fundo.

Nota-se que, em uma composição de fato democrática e paritária, deveriam estar nessa lista, no mínimo, representantes dos demais legitimados ativos para a propositura da ACP (Brasil, 1985), bem como possibilitar à sociedade participar do processo de escolha dos representantes.

Deveriam constar nesse rol representante dos Estados, dos municípios, do Distrito Federal, representante de fundações como a Fundação Nacional do Índio (Funai), representante de Autarquias como o (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA), a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Associações como a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), a própria Defensoria Pública da União, dentre outros atores sociais de fato importantes e que tornariam o debate acerca da gestão e destinação dos recursos do Fundo algo mais plural e democrático.

Em que pese a força e as prerrogativas que possui o MP na atualidade, não consegue, de forma quase uníssona, fazer frente a hegemonia do Governo Federal em relação à composição do CFDD.

Para Jobim, Arenhart e Osna (2021, p. RB-3.1), em demandas coletivas, como regra, considerando serem representativas de causas complexas e que envolvem uma pluralidade de vozes e desdobramentos, além de multipolaridade quanto a visões e interesses, há de se considerar resoluções estruturais e dialogadas das decisões judiciais.

Assim, tendo-se como base a totalidade dos legitimados para a propositura de ações civis públicas, ou seja, demandas coletivas, conforme previsto pelo artigo 5º da Lei da Ação Civil Pública, a Lei nº 7.347/1985 (Brasil, 1985), ainda que representantes legais, juridicamente legítimos, de “pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”<sup>28</sup> (Brasil, 1990), não externariam a vontade de todos os envolvidos no problema a ser solucionado. Assim, interesses e opiniões divergentes emergiriam a partir da sentença emitida por um juiz, com uma suposta definição do caso. O processo judicial, todavia, não comporta a participação de cada envolvido, por uma óbvia conclusão após breve exercício de raciocínio simples, porém, há a necessidade de dar a essas pessoas uma possibilidade de participação, já que serão afetadas pelo que for decidido (Jobim, Arenhart e Osna 2021, p. RB-3.3).

Ainda, os autores mencionam exatamente Habermas (1997) e Nino (2003), quando citam a necessidade de espaços abertos, na busca pelo fomento e construção de novas alternativas para maior participação popular nas questões complexas, nas quais a sociedade como um todo é representada juridicamente em um embate jurídico, o que implicaria na própria ressignificação do conceito de democracia no país, fortalecendo-o e o legitimando no plano cotidiano (Jobim; Arenhart; Osna, 2021, p. RB-3.5).

E é essencial que, nesse debate, sejam levados em consideração o dinamismo do plano fático e a própria necessidade de adequação da representação em si, de maneira a possibilitar um controle ativo de representatividade dentro do processo e garantir, efetivamente, a casuística em debate (Gidi, 2008, p. 84).

Dinamarco (2000), por exemplo, sugere, dentro do processo civil a se desenrolar, medidas incomuns de efetivação das decisões judiciais, como a nomeação de administrador judicial para o órgão responsável pelo descumprimento do comando judicial, o bloqueio de créditos do órgão na rede bancária, a nomeação de administrador para as agências bancárias onde a entidade pública possuísse contas ou créditos ou a busca e apreensão de recursos do órgão no local de localização.

Mais à frente, Jobim, Arenhart e Osna (2021, p. RB-8.15) concluem o seguinte:

Todos os aspectos antes vistos apontam para uma tendência clara: a desjudicialização da efetivação das soluções postas no campo do processo estrutural. Seja porque o Poder Judiciário não tem condições, como visto, de acompanhar direta e prontamente todos os passos dessa efetivação, seja porque é desejável que as microinstituições de apoio – criadas para a implementação da solução estrutural – consigam, ao longo do tempo, se autonomizar do Poder Judiciário, logrando funcionar com suas próprias pernas no perene e duradouro processo de aperfeiçoamento da estrutura alvo da intervenção estrutural.

---

<sup>28</sup>Trecho extraído do inciso I, do parágrafo único, do artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor, a Lei nº 8.078/1990

Desse ponto, já se pode retirar duas premissas: a primeira é a de que, se nem as instituições legitimadas para a propositura de ACP tem legitimidade real e moral para serem vozes uníssonas nos casos de problemas com pluralidade de visões e soluções, porque se deveria achar que um Conselho Gestor de um Fundo para reparação de danos a Direitos Difusos, composto majoritariamente por um só legitimado ativo (a União, no caso), teria razoabilidade e plausibilidade para determinar o porvir de uma dotação contábil específica, constituída para satisfazer a interesses de uma massa plural e com as mais variadas espécies de opiniões e percepções sobre um mesmo assunto? Certamente, a resposta seria entregar a “a implementação das soluções a entidades externas, que gozem de especialização e que possam dedicar-se exclusivamente a esse fim” (Jobim; Arenhart; Osna, 2021, RB-8.15); a segunda, é o fato de que o MPF, no papel de representante da sociedade, pode e deve atuar, dentro do processo judicial coletivo, de modo a promover voz aos envolvidos, casuisticamente falando, e tratar de, na execução das decisões proferidas, estruturar a implementação, estimulando, paralelamente, a “desjudicialização do conflito” (Jobim; Arenhart; Osna, 2021, RB-8.15).

O processo, como regra, é favorável a quem dá causa a danos em massa e complexos, pois lhe facilita a defesa e possibilita um repleto rol de alternativas jurídicas para a solução de cada caso ou, ao menos, a minimização da reparação a ser enfrentada, ao passo que, simultaneamente, torna difícil a empreitada do litigante individual, lesionado, o qual deve trilhar um longo e custoso trajeto para que tenha uma chance de reparação (Vitorelli, 2019, p. RB-6.2).

Para o autor:

O tratamento processual coletivo das violações não constitui, portanto, prejuízo ou vantagem indevida em favor dos lesados, mas apenas medida de equalização de um sistema antes desequilibrado. Como dizem Hay e Rosenberg, a razão mais importante para se aceitar a agregação de demandas, nesse tipo de caso, é nivelar o campo de jogo para que os autores possam desfrutar das economias de escala que o réu sempre teve ao seu dispor (Vitorelli, 2019, p. RB-6.2).

E, complementa, afirmando que:

o objetivo de um sistema processual coletivo, em hipóteses nas quais não há preferências ou peculiaridades individuais em jogo, não deve ser prestigiar a natureza individual dos direitos lesados, mas sim a tutela da sociedade como um todo, por meio da obtenção de um nível ótimo de desestímulo ao comportamento ilícito (Vitorelli, 2019, p. RB-6.2).

E a função do MPF, nesse ponto, é a de, justamente, como fiscal da lei, dentro de sua função típica, realizar a promoção de direitos fundamentais de um modo plural e de maneira a atingir os anseios mais diversificados da sociedade e, principalmente, da parcela atingida pela

lesão. Uma possibilidade é a de propor novos rumos dentro da esfera judicial, com fins dar a chance, aos lesionados e à população em geral, de ver o efetivo emprego dos recursos fruto da reparação integral. Nos Estados Unidos, por exemplo, já se vem adotando a técnica “de criação de fundos extrajudiciais, sob responsabilidade de um administrador imparcial, a quem os lesados podem apresentar suas queixas, independentemente de intervenção judicial” (Vitorelli, 2019, p. RB-6.7).

No Brasil, pode-se, perfeitamente, dentro dos limites legais já existentes, caminhar para solução semelhante dentro do processo, com o MPF, na função de protagonista, conduzindo, juntamente a lesionados e responsáveis pelo dano, fundos aptos a, passo a passo, realizar reparação mais justa, direcionada e de modo a retirar, inclusive, o peso de uma execução complexa do Poder Judiciário (Vitorelli, 2019, p. RB-6.7).

Venzon (2017, p. 141), como um caminho a ser seguido pelo órgão ministerial, sugere que:

Nas ações coletivas em que for inviável a condenação do réu em obrigações de fazer, não fazer ou dar coisa, ou naqueles casos em que a essas obrigações se faz necessário cumular obrigação de pagar quantia certa, o pagamento em dinheiro deve ser destinado a uma conta vinculada ao processo para financiar a execução de projetos para reconstituição dos bens lesados ou adoção de medidas compensatórias. Se não, pelo menos, que conste da sentença determinação para que os recursos que serão repassados ao FDD tenham sua destinação vinculada à restauração dos bens lesados objeto do processo respectivo.

Indo mais além, entende que:

Os legitimados para ajuizar ações coletivas devem levar a situação atual do FDD em consideração quando forem deduzir seus pedidos em juízo. Diversas são as situações que podem surgir e, para todas, é possível formular pedidos mais adequados e efetivos à tutela do direito material do que o pedido de condenação em dinheiro ao FDD (Venzon, 2017, p. 143).

Para Vitorelli (2019, p. RB-6.7), em que pese a única experiência nacional de que se tem notícia até a atualidade não ter sido um caso de sucesso:

Em 2016, as empresas responsáveis pelo desastre de Mariana concordaram, em um acordo feito com o Poder Executivo, em criar uma Fundação responsável por lidar, extrajudicialmente, com a reparação dos danos. A Fundação Renova foi, todavia, criada sem a participação dos atingidos e sem mecanismos de controle e transparência adequados, problemas que só foram minorados mais de um ano depois, com a assinatura de um novo acordo, o TAC-Governança, conduzido pelo Ministério Público. Ainda assim, a fundação não foi capaz de evitar o ajuizamento de milhares de ações, não mostrou agilidade suficiente para dar conta de minorar as principais consequências do desastre e sua gestão, apesar de teoricamente imparcial, é vista pelos envolvidos como mais favorável aos interesses das empresas.

Com isso, mais de três anos depois de sua criação, apenas R\$ 6 bilhões, dos R\$ 155 bilhões previstos no acordo tinham sido efetivamente aplicados.

Nesse cenário de litígios coletivos complexos, necessário se faz privilegiar a participação de instituições que atuem pela sociedade como um todo, como o MP, e não apenas por parcela da população, assim como associações. O Papel do MP, então, é, mais uma vez, reforçado nesse processo de defesa social e de dar voz ao povo nos litígios que lhe interessa, porém, como já dito, a participação de entidades representativas de vozes e visões plurais, ainda que parciais, é imprescindível para o melhor deslinde do processo

Para Vitorelli (2019, p. RB-6.10):

Se há várias soluções possíveis, a escolha do conteúdo da pretensão coletiva não pode ser aleatória, ou baseada em preferências ideológicas desse autor, mas fundada em análise racional das alternativas disponíveis. Cabe ao legitimado coletivo a promoção do diálogo com a sociedade, especialmente com os especialistas na matéria, que constituem momentos participativos no processo representativo, para colher subsídios, debater estratégias e justificar suas opções. A equação entre participação e representação ainda pende em favor da representação, mas em menor medida que nos litígios globais simples. Nos mesmos termos, a liberdade do legitimado coletivo para firmar compromissos ou acordos com o causador do ilícito é limitada pela demonstração de que, dadas as circunstâncias, a reparação acordada é a mais adequada, do ponto de vista jurídico e científico, para a tutela do direito material violado. Cabe ao legitimado expor os motivos pelos quais a alternativa eleita supera as demais, à luz das evidências científicas a ele apresentadas.

Então, pelo dito, cabe ao MPF, nos processos coletivos em que atue, buscar, dentro dos autos, soluções consensuais e estruturais, com a priorização da escolha por fundos multiparticipativos, de forma a solucionar conflitos e concretizar direitos humanos em debate, dando a efetividade que se busca ao processo.

A partir disso, já pegando um gancho na teoria neoinstitucionalista de Douglas North, exsurge o próprio papel das instituições, como normas e regras que determinam uma sociedade, bem como das organizações, as aplicadoras de tais regramentos (Costa, 2019), como, p. ex., os legitimados ativos da ACP e, sobretudo, dentre esses, do próprio MP, o qual, pela citada lei, é o promotor primordial da tutela coletiva no país e, desse modo, o órgão que contribui diretamente para a arrecadação destinada anualmente ao FDD.

E essa solução, de pluralidade participativa, deve servir de modelo à própria gestão do FDD, para os casos em que, não havendo a possibilidade do deslinde vislumbrado no parágrafo anterior, os recursos oriundos da condenação sejam destinados ao FDD. Nesse caso, de nada adiantaria manter a fórmula de gestão não paritária e não plural da atualidade.

## 4 A GOVERNANÇA PÚBLICA DO FUNDO DE DIREITOS DIFUSOS

Nas palavras de Bliacheriene, Ribeiro e Funari (2013, p. 6), a base da governança no setor público ensina que a própria “[...] gestão administrativa busque *servir* ao invés de *dirigir*, o que já demonstra a nova abordagem dada à função da administração pública mais alinhada ao modelo de gestão societal”. E assim é que se pensa em gestão no desenvolvimento do presente estudo: gerir em prol da sociedade.

### 4.1 Governança pública: conceito e aplicação social

Para Matias-Pereira (2010), importante, nessa conceituação, diferenciar governabilidade de governança.

Para o autor, governabilidade se refere, em suma, à forma como se dá o exercício do poder em relação à sociedade, a relação entre os poderes de uma nação, entre os partidos políticos, ou seja, condições do exercício da própria autoridade política. Governança, por sua vez, seria o modo de uso dessa autoridade, implicando na capacidade do governo de resistir a interesses de pequenos grupos da elite, bem como na habilidade de promover o *accountability* e de realizar políticas através do posicionamento e participação de grupos específicos da sociedade, o que legitimaria as decisões tomadas e promoveriam a concepção surgida ainda na década de 90, de que a governança seria o bom governo (*good government*), formado por meio de uma relação de cooperação e colaboração entre Estado, mercado e sociedade civil (Matias-Pereira, 2010).

Assim, em relação à Governança, em que pese ter sofrido com um processo de multiconceituação, é mais pacífico dizer que se trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade, de forma que o Estado, ente fictício, tem a responsabilidade de atender às demandas da sociedade e a sociedade, por sua vez, participando desses processos decisórios e executivos, torna a gestão legítima e eficaz, de modo que a administração pública opere como um eixo transmissor entre o Estado e a sociedade (Matias-Pereira, 2010).

Reforça sua tese, afirmando:

Entende-se que a administração pública democrática e participativa é o modelo mais adequado que atenderá às necessidades da sociedade atual, pois através de mecanismos como a participação. Entende-se que a Constituição de 1988, além de traçar rumos ao modelo de Estado e ao modelo de administração, inaugura os novos direitos e portanto novas políticas públicas para o Estado e a coletividade (Matias-Pereira, 2010, p. 67).

E conclui no seguinte sentido:

Nesse sentido, pode-se argumentar que a construção da relação entre a Administração Pública e o cidadão devem ser efetivadas com base na democracia e na cidadania. Isso implica que o Estado Brasileiro, como um Estado Democrático de Direito, necessita contar com uma ordem jurídica com instrumentos eficientes e eficazes de controle da Administração Pública, apoiado em mecanismos e processos democráticos de cooperação e de participação, com vista a viabilizar de forma consistente o exercício da cidadania. (Matias-Pereira, 2010, p. 69).

Portanto, a lógica do modelo constitucional de 1988 é a de um modelo societal participativo, para a construção de políticas públicas legítimas, por meio de redefinição do modelo de delegação de poderes implantado pelo próprio Estado, abrindo espaço ao povo, de quem emana o poder, para manifestação próxima e direta sobre os destinos de sua comunidade (Matias-Pereira, 2010).

A governança, então, seria, justamente, o alcance de um desenvolvimento sustentado, que abrange, simultaneamente, crescimento econômico, equidade social e garantia de direitos humanos, o que, na prática, deve ser atingido por meio da efetiva participação e ampliação dessa atuação conjunta da sociedade nas decisões governamentais (Matias-Pereira, 2010).

E esse conceito coaduna perfeitamente com a definição do referencial do Tribunal de Contas da União, para o qual governança pública organizacional

É a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas. (Brasil. TCU, 2020, p. 15).

Mais à frente, completa, diferenciando conceitos que a própria doutrina costuma confundir, quais sejam, o de governança com o de gestão. Governança seria a função direcionadora, que se preocupa com a qualidade do processo decisório e sua efetividade, levando-se em conta a participação de todos para o alcance de um resultado legítimo e eficaz. A gestão, por sua vez, seria a função realizadora, com a função de planejar o modo mais adequado e pertinente de implementar o direcionamento fornecido pela governança, executando os planos e fazendo o controle de indicadores e risco (Brasil. TCU, 2020).

Assim, no tocante à governança pública, o TCU a define, em suma, como um sistema de gestão que, mediante eficiente conjunto de mecanismos, mantém a harmonia entre todos os interessados no processo de condução, tais quais, sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle, melhorando as relações entre eles, com o objetivo de assegurar ações sempre voltadas e alinhadas ao interesse público (Brasil, 2014. p. 21).

E, nesse rumo, Buta e Teixeira (2020) incluem, como corolários de uma boa governança, não apenas aspectos e características voltados à efetividade, *accountability*<sup>29</sup>, transparência e legalidade, mas também condições de equidade, participação social, democracia, inclusão e respeito aos direitos humanos.

Esse modelo de gestão, portanto, deixa de ser, tão somente, gerencial, para se tornar efetivamente participativo, sob pena do Estado Democrático de Direito, previsto pela Constituição Federal, tornar-se uma democracia baseada em segredos de indicadores, acessíveis apenas a poucos especialistas. Assim, a efetiva oferta de meios de participação popular é imprescindível nesse novo modelo e necessária para se atingir a boa governança (Buta; Teixeira, 2020).

#### **4.2 Conselho do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, modelo societal e governança pública**

Como visto, o FDD deve servir à sociedade, dando o suporte financeiro necessário às demandas da população, seja na forma de reparação de danos ocorridos, seja na forma de incentivo para investimentos públicos, amparando, de ambos os modos, o avanço social e a melhor distribuição dos recursos públicos existentes.

Porém, pelo que já fora explanado, não parece ser o que vem ocorrendo na realidade. Sobre essa situação, Venzon (2017, p. 139) afirmou:

o FDD não vem servindo como meio executivo adequado à tutela dos direitos difusos e coletivos lesados, na medida em que os recursos que aportam ao referido fundo são, quase que integralmente, destinados ao caixa único do Tesouro, para fins de contingenciamento, não mais retornando ao fundo.

Para o autor, inclusive, em relação à aplicação de recursos do FDD, não há poder discricionário do gestor público, ou seja, margem de opção, em relação à aplicação, ou não, dos recursos arrecadados, visto que, por determinação legal, o emprego desses valores seria consequência vinculada à existência do próprio fundo (Venzon, 2017).

Prossegue, dando exemplo do que afirma, incluindo a indicação da legislação em questão:

Pensem na hipótese de danos interinos relativos ao tempo de 30 anos em que uma grande área de Mata Atlântica secundária, em estágio avançado de regeneração, ficou devastada, sem poder prestar seus serviços

<sup>29</sup>“O termo *accountability* pode ser aceito como o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição pública das políticas públicas. Quanto maior a possibilidade de os cidadãos poderem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-los apropriadamente, mais ‘*accountable*’ é um governo. Trata-se de um conceito fortemente relacionado ao universo político administrativo anglo-saxão” (Matias-Pereira, 2010, p. 25).

ecossistêmicos, tempo este que se estende entre a data do dano e o momento em que a floresta finalmente alcançou o estágio de regeneração que possuía no momento do desmate. Em virtude desse dano interino, pode o Magistrado, em dada ação civil pública, valer-se da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) para condenar os degradadores, além da recuperação ambiental, à indenização pecuniária destinada ao FDD por esse dano interino irrecuperável. Esses recursos, nos termos do princípio da reparação integral, interpretado em conjunto com o art. 225 da Constituição Federal, e de acordo com o art. 13 da Lei 7.347/85, § 3º do art. 1º da Lei n. 9.008/1995 e parágrafo único do art. 7º do Decreto n. 1.306/1994, acima referidos, teriam que ser aplicados em projetos ambientais vinculados ao dano que originou os recursos, prioritariamente na região onde ocorreu a degradação e, não havendo projetos para a região ou em defesa da Mata Atlântica, no mínimo, em prol da proteção e defesa do meio ambiente (Venzon, 2017, p. 45-46).

Um dos grandes vértices da questão referente ao desvirtuamento dos recursos arrecadados pelo fundo é, justamente, a própria política decisória do Conselho Gestor do FDD, o que, por seu turno, leva a um debate que sempre irá passar pelo cenário referente à composição deste último. Dellore (2005), em 2005, já apontava a necessidade de melhoria da representatividade do Conselho, sugerindo a Criação de mecanismo que importasse em maior participação da sociedade civil no CFDD.

O autor, quando aponta propostas para alteração do FDD, afirma, inclusive, que “[...] Seguramente ninguém se oporá à conclusão de que há necessidade de representantes dos mais diversos direitos e das mais diversas regiões do país [...]” (Dellore, 2005, p. 7).

A lembrar, para Jacobi (2003), a institucionalização da participação social dá força à demanda, legítima decisões tomadas no âmbito da Administração Pública e robustece os princípios democráticos.

### **4.3 Governança do Fundo de Defesa de Direitos Difusos e o um modelo societal democrático**

Como já mencionado, a partir do momento em que o Gestor Público realiza administração de modo a contingenciar valores de um Fundo público e específico de recursos, criado por lei e com função vinculada a fins determinados, está a se desviar dos próprios fundamentos do mandato/cargo em que fora investido, assim como o está, também, a desviar dos anseios do povo, de quem emana o poder, nos termos do parágrafo único, do artigo 1º, da Constituição Republicana de 1988 (Brasil, 1988).

O agente passa a quebrar com o seu compromisso para com a sociedade e a promover direta afronta a direitos fundamentais preconizados nos planos nacional e internacional.

Há, nessa ótica, uma condução da máquina inteiramente alheia aos conceitos modernos de desenvolvimento sustentável.

Necessário, então, um breve parêntese, para que um conceito de trabalho para desenvolvimento seja traçado, com fins de que se compreenda a dimensão da abrangência com a qual se está tratando da aplicação do FDD como um instrumento de Governança moderna em prol de uma prosperidade social.

Em princípio, a predominância era a teoria clássica, baseada no símbolo do capitalismo liberal, de Adam Smith, que em seu título "A Riqueza das Nações", prega, em suma, um regime de Estado mínimo, em que o desenvolvimento seria gerado pela própria funcionalidade do mercado, pelo qual, por sua vez, segundo essa vertente, a produção lucrativa fomentaria a geração de emprego e, conseqüentemente, uma mão-de-obra economicamente ativa, que, por seu turno, geraria acréscimo de dividendos à população e, no longo prazo, conduziria a uma redistribuição dessa renda entre o capital e o trabalho. Para tal corrente, o crescimento do PIB de uma nação seria o principal fator de desenvolvimento a ser considerado, considerando-se nações desenvolvidas aquelas com o PIB *per capita* elevado (Matos; Rovella, 2017).

Sabe-se que, por mais que Smith estivesse convicto de um desenvolvimento social a partir do avanço voraz do capital, a regulação de *per se* jamais funcionou. A própria crise americana liberal de 1929 e a busca pelo *Welfare State*, ou, simplesmente, Estado de Bem-Estar Social, já perquirido logo após o fim da 1ª Guerra Mundial, em 1918, em razão do estado de devastação em que se encontravam as nações, mesmo aquelas declaradas vencedoras, evidenciou uma mudança de concepção que foi sendo forjada ao longo de todo o século XX.

O economista paquistanês Mahbub ul Haq (1934-1998) e o economista indiano Amartya Sen (Nobel Economia 1998), tentando dar um sentido estimável ao conceito de desenvolvimento, construíram, ainda na década de 1990, a formulação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que, conforme o próprio Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), tem por objetivo ser um contraponto ao Produto Interno Bruto *Per Capita* (Pib *per capita*), que até então, como dito, era o índice mais utilizado para se caracterizar uma região, mas que retrata apenas a dimensão econômica de tal situação (Matos; Rovella, 2017).

O IDH fora concebido, inicialmente, contendo três fatores de aferição, com fins de mensurar o desenvolvimento de um povo. Seriam: longevidade, utilizando-se, como parâmetro, a expectativa de vida na oportunidade do nascimento; a educação, mensurada pelo índice de analfabetismo e pelas taxas de matrícula na rede de ensino, considerados todos os

níveis; e, por último, a renda, avaliada pelo PIB *per capita*, depois de corrigido pelo poder de compra da moeda de cada país (Matos; Rovella, 2017).

Sen (2000) já questionava o modelo de desenvolvimento econômico, mencionando-o como forma cruel de desenvolvimento. O arquétipo tenderia a esgotar a base de recursos naturais, além de ampliar as desigualdades sociais. Assim, para Sen (2000), a base de desenvolvimento de uma região não deve estar apenas atrelada à busca pela dimensão econômica, mas sim, também, por uma dimensão sociocultural, em cujo contexto os valores e as instituições são fundamentais. Finaliza, afirmando que o desenvolvimento econômico não é apenas uma consequência da inovação tecnológica e da existência de progresso técnico, mas também de um terceiro fator de produção: os recursos humanos e a acumulação de capital social.

Esse alargamento no conceito, antes deveras limitado e fomentador de desigualdades, passou a fazer parte do objeto de estudo e contribuição de diversas outras áreas da ciência, como a sociologia, a antropologia, a psicologia, a história, dentre outras áreas. Isso atribuiu áreas de complexidade, multidisciplinariedade e integralidade em relação ao conceito preconizado na Escola Clássica da Economia. Daí se extrai visível tendência evolutiva do paradigma, deixando de ser associado apenas à dimensão econômica e avançando também para as dimensões política, social e ambiental, tornando-o cada vez mais completo, mas também mais complexo e intangível (Matos; Rovella, 2017). E é essa intangibilidade que garante o vanguardismo em relação à natural passagem do tempo, conformando-o à movimentação inerente à evolução de todos os demais conceitos atrelados e os que, porventura, vierem a ser incorporados.

Foi o que Dias e Cairo (2014) denominaram de "perspectiva paraeconômica" de desenvolvimento, com o acolhimento da ideia de multidimensionalidade social e um novo papel do Estado.

Não obstante, Matos e Rovella (2017, p. 8) pontuam que:

[...] o conceito de desenvolvimento sustentável, como hoje é apresentado à sociedade, acaba por obscurecer aquele que deveria ser o verdadeiro foco do debate atual em todos os aspectos e não apenas no ambiental, a saber, as diferenças, entre grupos sociais e entre nações, causadas pela atual forma de organização social de produção, ou seja, o atual sistema econômico de mercado.

Assim, mais uma vez, ressalta-se a intangibilidade como fator que impulsiona o conceito de desenvolvimento à proximidade em relação à realidade social, política, ambiental, e econômica de uma determinada região.

Carvalho (2012, p. 156), em um apertado resumo, destaca que desenvolvimento

sustentável seria um conceito "[...] amplo e de difícil operacionalidade, mas contém três princípios básicos: o de necessidade social, e crescimento econômico, preservação ambiental e de limitações tecnológicas que envolvem o tempo passado, presente e futuro intergeracionais".

E, nesse contexto, exsurge a importância da Amazônia e os desafios inerentes a sua exploração efetivamente sustentável, sem agressões, sem abusos, sem prejuízos ao futuro próximo e remoto.

Carvalho (2012), dando um contexto histórico acerca da região, enfatiza que, nos anos 80, a Amazônia, enquanto ecossistema de grande importância global, passou a incorporar não só os problemas relativos às desigualdades sociais, assim como os dissabores advindos dos impactos ecológicos e ambientais causados pelo desmatamento da floresta tropical úmida. Diante desse cenário, a incorporação da Amazônia no espectro de consciência ecológica internacional passa a ser realidade, sendo, o bioma amazônico revelado ao mundo como o pulmão fornecedor de oxigênio ao planeta, tendo em seu desmatamento uma forte causa das consequências climáticas negativas.

Carvalho (2012, p. 157) segue explanando que:

Existem três correntes ecológicas: uma que atribuiu o desastre ecológico e a destruição dos recursos da natureza a indústria capitalista que tem na energia fóssil a sua principal fonte energética e poluidora do meio ambiente; e a outra de conteúdo racionalistautilitarista que defende a preservação dos recursos naturais da floresta, pelo seu valor intrínseco (como banco genético de germoplasma a ser preservado às gerações futuras) e beleza paisagística, nas mãos dos povos da floresta enquanto a biotecnologia descobre formas para a sua utilização econômica sem destruir a floresta. Uma terceira corrente, preservacionista, não vê o desmatamento florestal na Amazônia como um problema sócioambiental, pois acredita que tudo possa ser resolvido.

Entende-se que a primeira e a segunda se complementam entre si e são adotadas como norte para a presente construção científica, por tudo o que já fora dito e colacionado a esta obra.

O Estado, assim, para se interligar definitivamente à questão, deve se munir de ampla governança, aliando investimentos na máquina pública e em recursos humanos qualificados a uma governabilidade favorável, mediante controle de fatores políticos, através da manutenção de boas relação com os demais poderes integrantes da Administração Pública.

Além disso, deve-se ater a um planejamento capaz de projetar um futuro que tenda a exterminar ou, no mínimo, a atenuar os problemas existentes no presente, através de planos, programas e projetos elaborados com qualidade técnica e participação multifacetada, por meio da contribuição de um amplo espectro de atores sociais e instituições.

Por fim, buscar sempre ter em vista a intangibilidade de conceitos atrelados ao desenvolvimento, de modo a promover verdadeira abertura a novos paradigmas, conforme a especificidade dos enfrentamentos que vierem a ocorrer ao longo do tempo, bem como aplicar todos os instrumentos de planificação e organização de forma a se preparar, tanto para certezas, pautadas na busca por resoluções de problemas, quanto em incertezas, forjadas por um pensamento adaptativo e maleável, apto a resolver imbróglios não previsíveis.

Nesse rumo, o FDD emerge como instrumento orçamentário inteiramente apto a favorecer o desenvolvimento de uma exploração racionalista-utilitarista, colocando recursos em empreitadas que visem, por exemplo, o desenvolvimento sustentável das populações tradicionais, com extração realizada, principalmente, por meio do conhecimento popular agregado, bem como almejem impulsionar a preservação do bioma amazônico, evitando as severas agressões que vem sofrendo, ano após ano.

Confirmando esse rumo como possibilidade de solução, Simonian (2007, p. 35) afirma que as populações tradicionais podem ser definidas conforme certos parâmetros, "[...] como os de uma ancestralidade em um determinado locus — com todo o simbolismo que essa relação implica, como a exploração dos recursos naturais com base em conhecimentos sobre a biodiversidade e tecnologias tradicionais [...]".

No mesmo sentido, Brandão, Barbieri e Silva (2012), em estudo feito na comunidade indígena Nova Esperança, conseguiram extrair diversos pontos positivos do turismo sustentável, feito por membros da comunidade, dentre eles, a conscientização em relação à importância da preservação ambiental, destinação adequada de resíduos sólidos e maiores cuidados com a gestão da água, além de geração de renda e melhoria da qualidade de vida à comunidade. Uma relação em que todos ganham. Inclusive, os visitantes, que receberão conhecimentos típicos não ensinados em cátedras institucionais. Um exemplo vivo da prática sustentável feita por comunidades tradicionais.

Todavia, para empresas, organizações privadas, a sustentabilidade acaba sendo uma estratégia de acréscimo lucrativo e de agregar valor ao seu produto final, não funcionando, propriamente, com as intenções preservacionistas preconizadas para a prática (Marcovitch, 2011).

Portanto, o capital acaba absorvendo os conceitos originais de sustentabilidade e os revertendo para a prática capitalista voraz, de modo a acrescer ao portfólio da empresa a oferta de um produto, em tese, sustentável e que não agride o meio ambiente, fazendo com que o consumo aumente, com base em uma produção supostamente correta, do ponto de vista ambiental, cuja propaganda se concentra somente em poucos pontos do processo, deixando de lado o lastro de estrago que causa e que não é noticiado, estrategicamente, diga-se.

E tratando sobre planejamento ambiental, mais especificamente acerca do Projeto de Gestão Ambiental Integrada, aplicado em municípios paraenses, tais quais, Santarém e Paragominas, Souza (2013) trouxe à baila os avanços e dificuldades experimentados pelos participantes, ressaltando, sobretudo, a falta de gestão participativa e, conseqüentemente, a desvalorização da voz vinda do seio da sociedade civil, o que ainda é uma grande barreira a ser enfrentada pelo processo moderno de gestão.

São exemplos sensíveis de que a gestão do Fundo precisa de diversidade de participação quando se estiver tratando do momento da tomada de decisões em relação a aprovação da destinação das verbas acumuladas, o que, pela hipótese formulada, hoje, não há. Sem isso, projetos que atinjam a todas as camadas sociais, bem como que prestigiem, de fato, a sustentabilidade, não sairão do papel e restarão esquecidos e abandonados pela história.

Para reforçar o dito, constata-se, entre 2017 e 2021, os anos sob análise dessa pesquisa, com o fato a seguir descrito, a ocorrência do que, justamente, recai a dissertação construtiva elaborada ao longo de todo o estudo, que é exatamente a contenção dos recursos do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, em detrimento da aplicação destes últimos aos fins para os quais devem servir.

Em publicação de autoria da Procuradora da República Marianne Oliveira, representante do MPF no Conselho Gestor do FDD, fora relatado que, em 17 de julho de 2018, foi concedida uma liminar em ação proposta pelo Procurador da República Edilson Vitorelli em Campinas-SP, exigindo que o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) incluísse valores destinados ao Fundo e que o dinheiro arrecadado fosse, de fato, executado de forma fracionada nos próximos quatro anos. Isso resultou em uma previsão de cerca de 720 milhões de reais já para o ano de 2019 (Oliveira, 2019)

A liminar mencionada foi uma decisão judicial, ainda que precária, que determinou a inclusão no PLOA dos valores destinados ao Fundo, bem como a execução do dinheiro arrecadado de forma fracionada nos próximos anos. A previsão de cerca de 720 milhões de reais para o ano de 2019 foi o montante que se esperava arrecadar para esse Fundo. Em resumo, a liminar exigiu a inclusão no orçamento e a execução gradual do dinheiro arrecadado, o que representou um grande investimento financeiro para o Fundo em questão (Oliveira, 2019).

Assim, observa-se ter sido necessário o apelo a meios judiciais, para que fosse cumprida uma determinação legal, qual seja, a de que o FDD fosse, de fato, aplicado, o que, por si, já revela erro em alguma parte do processo administrativo decisório em relação ao FDD, pois cumprir a lei, pelo princípio da legalidade estrita, é obrigação inerente, inclusive, à

validade de todo e qualquer ato administrativo, não podendo, dessa forma, ser ignorado, sob pena de comprometimento da escolha do agente público, por vício.

No mesmo ano, a UNIÃO, por meio de sua Advocacia-Geral, ingressou, perante o Tribunal Regional Federal da 3ª Região, com um recurso chamado Suspensão de Liminar ou Antecipação de Tutela, o (SLAT), cuja decisão antecipada fora concedida, em 03/09/2018, pela Desembargadora Federal Therezinha Cazerta, Presidente do Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Isso ocasionou, segundo os termos da própria decisão, a suspensão da eficácia da decisão liminar proferida pelo Juízo da 6ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Campinas, ou seja, revogando, provisoriamente, até uma decisão definitiva do próprio Tribunal, o dever da União de, como pediu o MPF em sua petição inicial, incluir, no PLOA, os valores destinados ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos e que o dinheiro arrecadado fosse, de fato, executado de forma fracionada nos próximos quatro anos.

No entanto, em que pese a UNIÃO tenha logrado êxito em seu interesse administrativo primário, suspendendo a eficácia da decisão liminar e da sentença proferidas no curso da Ação Judicial, isso não impediu que a luta promovida pelo MPF gerasse frutos, ainda que por curto período de tempo, eis que resultou na publicação de três editais de chamamento, sendo dois para projetos federais e um para projetos estaduais e municipais<sup>30</sup>.

Isso resultou no valor total aplicado (empenhado) de R\$632.543.683,25 (Seiscentos e trinta e dois milhões, quinhentos e quarenta e três mil, seiscentos e oitenta e três reais e vinte e cinco centavos), ou seja, efetivamente liberados para a execução de projetos apresentados ao Conselho Gestor do FDD<sup>31</sup>.

Para se ter ideia, o total arrecadado pelo FDD em um recorte de 14 anos, mais que o dobro do período analisado no presente estudo, foi de R\$4.650.836.611,97 (Quatro bilhões, seiscentos e cinquenta milhões, oitocentos e trinta e seis mil, seiscentos e onze reais e noventa e sete centavos), que é o total da receita líquida para esse intervalo<sup>32</sup>.

Desse montante, apenas R\$789.383.113,37 (Setecentos e oitenta e nove milhões, trezentos e oitenta e três mil, cento e treze reais e trinta e sete centavos) foram efetivamente empenhados, ou seja, empregados em projetos do Fundo<sup>33</sup>, o que representa menos de 20% (vinte por cento) do valor total, tendo, o restante, servido ao superávit primário, em virtude de contingenciamento de receita.

<sup>30</sup>Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/selecoes-antteriores>. Acesso em: 27 fev. 2023.

<sup>31</sup>Informação extraída da nota técnica nº 23/2021/CGPFF/DPPDD/SENACON/MJ, da lavra da Coordenação-Geral de Projetos, Formalização e Fiscalização, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, de acesso indisponível no *website* do órgão ministerial, porém acessada por concessão da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal no Pará, através da Lei de Acesso à Informação, em razão de não possuir caráter sigiloso ou restrito.

<sup>32</sup>Informação extraída da nota técnica nº 23/2021/CGPFF/DPPDD/SENACON/MJ

<sup>33</sup>Informação extraída da nota técnica nº 23/2021/CGPFF/DPPDD/SENACON/MJ

Porém, importante sublinhar que, desse valor empenhado, pouco mais de 80% (oitenta por cento), em 14 anos, fora empreendido somente no ano de 2019, o que atesta duas hipóteses adjacentes, essenciais à validação da hipótese central, quais sejam: os recursos do FDD não estão sendo destinados à execução de políticas públicas que garantam direitos difusos, em frustração ao propósito primordial do fundo, e a atuação do MPF, na condição de *ombudsman* central dos direitos fundamentais no cenário nacional, vem garantindo que o impacto à população não seja ainda maior, mediante uma atuação contrária a interesses políticos ilegítimos, que assegura a salvaguarda de direitos difusos pela via de reparação, nos termos do artigo 13, da Lei nº 7.347/1985, a qual criou o FDD e determinou o seu propósito.

Nesse rumo, seguindo a via para comprovação da hipótese central, qual seja, a de que o Conselho do FDD não decide conforme os interesses da população, considerando a atual composição do CFDD, por meio da priorização de um modelo gerencial, com a maioria dos membros sendo formada por integrantes do Poder Executivo, sem diversidade de atores sociais, pode-se acrescentar o trecho da petição inicial da ACP nº 5036410-48.2021.4.03.6100, protocolada na Justiça Federal da 3ª Região, Seção judiciária de São Paulo, contra a União, com fins de reverter a tredestinação<sup>34</sup> e a aplicação irregular de R\$ 3.198.177.688,74 (três bilhões, cento e noventa e oito milhões, cento e setenta e sete mil, seiscentos e oitenta e oito reais e setenta e quatro centavos) – valor de setembro/2021 - verbas vinculadas ao FDD. Segue:

**43. Além disso, o mero fato do CFDD estar inserido na estrutura administrativa e hierárquica do Poder Executivo (Ministério da Justiça e Segurança Pública) não implica, em nenhuma circunstância, a compreensão de que os recursos são ou pertencem exclusivamente a este poder. A escolha do Executivo para sediar o FDD certamente deu-se pelo legislador pela facilidade e atribuição ordinária de gestão de recursos financeiros de outros fundos e também pelas áreas temáticas relacionadas a alguns Ministérios. No entanto, a atribuição e composição poderia, certamente, estar em outra estrutura de Poder (por exemplo, conselho gestor subordinado ao Supremo Tribunal Federal-STF, ou vinculado ao Conselho Nacional de Justiça - CNJ, ou ainda, ao Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP). Nestas últimas hipóteses, não se estaria havendo o grave risco aqui combatido (de destinação dos recursos do FDD para amortização da dívida pública)** (Brasil, 2021).

O próprio MPF condena a forma atual do Conselho Gestor do Fundo, sugerindo, inclusive, outras maneiras de composição, com vinculação direta ao próprio Poder Judiciário, por meio do STF ou do CNJ, ou, até mesmo, ao próprio MP, através do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

<sup>34</sup>Em Direito Administrativo, é o ato de dar ao bem público destino diverso do originário.

As próprias reuniões do Conselho do FDD refletem essa necessidade de mudança no desenho atual do CFDD, para que se dê enfoque na pluralidade e na representatividade. Prova disso foi o requerimento contido no Ofício nº 71/2021 - DPU/GABDPGF DPGU, no qual a Defensoria Pública da União, por meio de seu Defensor Público-Geral Federal, solicitou alteração do art. 3º do Decreto nº 1.306/94, para inclusão de representante da entidade como membro no CFDD (Brasil. Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, 2021).

O próprio Poder Executivo, por meio do Ministério da Justiça, pasta que comanda o CFDD, expediu Nota Técnica nº 25/2021/CGPFF/DPPDD/SENACON/MJ, que concluiu pela impossibilidade do atendimento ao pedido, considerando a previsão do art. 2º da Lei nº 9.008/95 (Brasil. Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, 2021, 2021).

Isso nos conduz a uma constatação de prevalência, no Conselho Gestor do FDD, do que Evans (2008. p. 28) denomina de "Monocultura institucional", a qual, por sua vez, seria uma situação na qual uma organização ou instituição se concentra em uma única estratégia ou prática, limitando sua capacidade de adaptação e diversificação. Isso pode levar a uma falta de criatividade e resiliência na organização, tornando-a vulnerável a riscos e ameaças externas. É importante que as organizações considerem a diversificação e a inovação para se manterem relevantes e competitivas em um mundo em constante mudança.

Para Evans (2008), a monocultura institucional é um fenômeno que ocorre quando as instituições públicas focam em uma área de atuação, como por exemplo, a política econômica, ou impõem uma só forma de resposta aos *inputs* sociais. Essa especialização, ou imposição, pode levar a uma rigidez institucional, dificultando a adaptação a mudanças e a adoção de políticas que considerem múltiplas perspectivas.

Evans (2008) argumenta que a monocultura institucional pode ser um obstáculo ao desenvolvimento sustentável, uma vez que pode levar à adoção de políticas simplistas ou unilaterais. Ele defende a necessidade de se adotar abordagens mais complexas e integradas que considerem diferentes aspectos da sociedade e do meio ambiente.

Assim, para Evans (2008), a monocultura institucional é um problema que pode comprometer a capacidade das instituições de responder aos desafios do mundo contemporâneo, tornando-se uma barreira ao desenvolvimento sustentável.

Segundo o autor, a alternativa seria o "Enfoque da Capacidade", desenvolvido pelo economista indiano Amartya Sen, consubstanciado em abordagem para a análise e formulação de políticas que busca medir e melhorar a capacidade das pessoas de fazer escolhas significativas em suas vidas. Em vez de se concentrar apenas em aspectos como o crescimento

econômico ou a renda per capita, o Enfoque da Capacidade leva em consideração uma ampla variedade de fatores, como a saúde, a educação, a igualdade de gênero e a participação social (Evans, 2008).

Argumenta que, de acordo com Sen (1999), a capacidade de uma pessoa se refere às diversas habilidades e oportunidades que ela tem para realizar aquilo que valoriza em sua vida, incluindo seus objetivos pessoais, suas relações interpessoais e sua contribuição à sociedade. O Enfoque da Capacidade defende que a avaliação do desenvolvimento de uma sociedade deve ser feita com base na melhoria da capacidade das pessoas para viver vidas que valorizam (Evans, 2008).

O Enfoque da Capacidade tem sido amplamente utilizado para a formulação de políticas públicas em diversas áreas, incluindo saúde, educação, emprego, habitação e meio ambiente. A abordagem enfatiza a importância de se considerar as necessidades e demandas das pessoas e de se garantir a participação democrática na tomada de decisões políticas (Evans, 2008).

Para Sen (1999, p. 291), “processos de participação devem ser compreendidos em si como partes constitutivas dos fins do desenvolvimento”.

E essa é, justamente, a ideia derivada do enfoque da capacidade, que é a de “democracia deliberativa”, a qual, nas palavras de Evans (2008, p. 36):

refere-se a um processo de “planejamento, solução de problemas e estratégia conjuntas” envolvendo cidadãos comuns, em que *“estratégias e soluções serão articuladas e forjadas através de deliberação e planejamento com outros participantes”*, de tal modo que *“os participantes freqüentemente formarão ou transformarão suas preferências à luz dessa realização”*, assim permitindo soluções que teriam sido impossíveis, se consideradas as preferências iniciais.

Um dos exemplos citados por Evans (2008) parece se amoldar exatamente na proposta do presente estudo para a pluralidade do Conselho Gestor do FDD. O autor faz referência ao processo do "Orçamento Participativo" (OP), concebido no município de Porto Alegre por uma nova administração municipal, no ano de 1989. Dessa amostra, disserta sobre "Conselho Municipal do Orçamento Participativo", uma proposta muito similar ao que se pretende para o produto a ser apresentado por este trabalho. Evans (2008, p. 41-42) explica o processo da seguinte forma:

Envolvendo os cidadãos, especialmente aqueles mais privados dos serviços públicos, na alocação de investimentos na infraestrutura pública, esperava-se produzir uma distribuição de investimentos públicos tanto mais eficiente quanto mais equitativa. O sistema requer investimento substancial do tempo dos cidadãos em um ciclo anual de deliberações, começando com assembleias em cada uma das dezesseis regiões da cidade que debatem os resultados dos anos anteriores e elegem delegados que se encontram semanal

ou quinzenalmente. Esses, por sua vez, preparam-se para um segundo conjunto de assembléias regionais que decidem sobre as prioridades dos anos seguintes e também elegem um número menor de delegados para o "Conselho Municipal do Orçamento Participativo". Esses últimos delegados irão se encontrar, quinzenalmente, com representantes da administração municipal para finalizarem o orçamento.

Assim, ainda mencionando Sen (1999), Evans (2008) defende que a participação social e plural em debate público e abrangente não se trata de uma possibilidade adicional para se chegar a um resultado melhor, mas sim faz parte do próprio processo deliberativo e construtivo de soluções sustentáveis e benéficas à diversidade. Segundo Evans (2008, p. 34):

Participar de debates e intercâmbios públicos não é, por sua vez, algo que, por definição, os indivíduos possam fazer sozinhos. Como a linguagem, é uma atividade intrinsecamente coletiva. Minha capacidade de fazer escolhas depende de minhas expectativas compartilhadas com certo conjunto de companheiros cidadãos sobre como o debate e o intercâmbio públicos podem e devem acontecer. Ou partilhamos dessa capacidade, ou nenhum de nós pode exercê-la. A construção de regras e fóruns organizacionais que geram e recompensam tais expectativas gerais torna-se a tarefa fundamental do desenvolvimento

E a falta de coletividade nas escolhas, em debates e intercâmbios públicos, como visto em Evans (2008), reflete-se, por exemplo, na ATA da 214ª Reunião ordinária do CFDD realizada em 13 de agosto de 2018, a qual, além de expor a já mencionada decisão judicial proferida nos autos da ACP nº 5008138-68,2017.4.03.6105, que, por sua vez, fez com que o curso da destinação de verbas a projetos apresentados ao CFDD fosse completamente alterado, resultando em um valor total aplicado (empenhado) de R\$632.543.683,25 (Seiscentos e trinta e dois milhões, quinhentos e quarenta e três mil, seiscentos e oitenta e três reais e vinte e cinco centavos), destaca o aviso aos conselheiros do resultado da avaliação da Prestação de Contas Anual da Secretaria Nacional do Consumidor, realizada pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, referente ao ano de 2017. No documento, a própria CGU, integrante da estrutura administrativa do Poder Executivo Federal, concluiu que a destinação dos recursos financeiros do FDD não guarda correlação com a natureza dos valores arrecadados, em infringência ao art. 7º do Decreto nº 1.306/1994, deixando a recomendação que, ao estabelecer a programação financeira anual do FDD e ao elaborar os editais anuais de chamamento público para seleção de propostas, avalie a forma de compatibilizar, de forma razoável, a destinação dos recursos por linhas temáticas de acordo com a fonte dos valores arrecadados, objetivando-se assim que as aplicações estejam relacionadas com a natureza da infração ou dano causado (Brasil. Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, 2018).

Disso, reforça-se o ponto central do trabalho: nem mesmo o Governo Federal, com sua clara política de monocultura institucional (Evans, 2008) foi capaz de produzir uma autoavaliação positiva acerca da gestão das verbas do FDD, levando-se à conclusão de que a “democracia deliberativa” (Evans, 2008, p. 36) se faz algo vital para que se consiga afirmar que o FDD possui um fim em si mesmo.

Na ATA da 224ª reunião ordinária do do CFDD, realizada em 19 de setembro de 2019, os integrantes da 2ª Comissão de Avaliação do CFDD, todos representantes do Governo Federal e um escolhido pelo Ministério da Justiça, quais sejam, representante do Ministério do Meio Ambiente (MMA), representante do Ministério da Economia (ME), representante do Ministério da Cidadania (MC), representante do Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor e representante da Presidência, entenderam pela necessidade de racionalização dos recursos do fundo em relação à seleção de projetos. Mais à frente, ficou consignado, como critério para escolha dos projetos e futura análise de viabilidade, a capacidade operacional do CFDD em termos de números de projetos passíveis de acompanhamento e controle, o que leva à conclusão de que, além de não ser plural, o Conselho é quantitativamente insatisfatório e insuficiente para o número de projetos a serem apresentados e, sobretudo, para o montante de recursos arrecadados (Brasil. Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, 2019).

Já no ano de 2021, como registrado na ATA da 243ª Reunião ordinária do CFDD, realizada em 26 de outubro de 2021, constata-se, de plano, que a presidência não se preocupou nem mesmo em consignar a ausência do MPF, dada a inexistência de qualquer consignação, em ata, sobre o fato. Para além disso, atestando a prática contumaz de contingenciamento de recursos, usa-se a expressão “régua de valor”, para se referir ao limite de 3 (três) milhões de reais para a aprovação de projetos, o que fora imposto pelos conselheiros presentes como um teto “razoável”. Por fim, observa-se que não há, em ata, o registro de qualquer intervenção relevante ou destoante nas reuniões, que possa confrontar ou alterar o rumo das decisões da presidência, o que, mais uma vez, aponta para uma falta de pluralidade na composição do CFDD (Brasil. Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, 2021). Nota-se que a falta de pluralismo e de representatividade são pontos decisivos para que o rumo, o destino, dado às verbas disponíveis ao FDD sirvam mais ao interesse político não impessoal do que à concretização de direitos humanos e, na atualidade, tão caros à população.

Diante desse cenário, inovações como a decisão coordenada, introduzida no Direito brasileiro pela Lei nº 14.210, de 2021, a qual acresceu os artigos 49-A ao 49-G à Lei do Processo Administrativo, a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Brasil, 1999), devem ser

miradas como exemplos positivos na construção de uma solução para a problemática apontada neste trabalho.

A decisão coordenada é um termo utilizado no processo administrativo brasileiro para se referir a uma decisão que é tomada por mais de uma autoridade administrativa de forma conjunta, em um processo colaborativo de deliberação e análise. Isso ocorre quando a matéria a ser decidida envolve diversas áreas de atuação ou quando a decisão pode afetar diferentes esferas do governo. Nesses casos, é comum que as autoridades competentes realizem uma análise conjunta do caso e cheguem a uma decisão de forma coordenada, com base em argumentos e informações compartilhadas entre elas (Couto; Capagio, 2022, p. 2357-2358)

A decisão coordenada visa garantir maior eficiência e qualidade na tomada de decisões administrativas, assegurando que todas as perspectivas e interesses envolvidos sejam considerados de maneira adequada. Além disso, ela também pode contribuir para a redução de conflitos entre as autoridades administrativas, eis que permite uma atuação mais integrada e alinhada (Couto; Capagio, p. 2361-2363).

No caso do estudo ora desenvolvido, sabe-se ser um conceito não aplicável ao Conselho Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, por redação expressa do artigo 49-A, parágrafo 6º, inciso III, da Lei do Processo Administrativo, a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Brasil, 1999), que afirma não se aplicar, a decisão coordenada, aos processos administrativos em que estejam envolvidas autoridades de Poderes distintos. Assim, mesmo considerando a composição atual do CFDD, nos termos do artigo 2º<sup>35</sup> da Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995 (Brasil, 1995), o MPF já é um órgão não integrante da estrutura administrativa do Poder Executivo federal que inviabilizaria a aplicação do texto legal *stricto sensu*.

No entanto, trata-se de valioso paradigma a ser observado no tocante à necessidade de democratização do processo decisório do FDD, para que uma solução eficaz ao problema do contingenciamento indevido de verbas seja construída e implementada no plano legal e, sobretudo, no plano das coisas.

---

<sup>35</sup>Art. 2º O CFDD, com sede em Brasília, será integrado pelos seguintes membros:

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;

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.

A redação do artigo 49-A, parágrafo 1º, da Lei do Processo Administrativo, a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Brasil, 1999) prevê que:

Para os fins desta Lei, considera-se decisão coordenada a instância de natureza interinstitucional ou intersetorial que atua de forma compartilhada com a finalidade de simplificar o processo administrativo mediante participação concomitante de todas as autoridades e agentes decisórios e dos responsáveis pela instrução técnico-jurídica, observada a natureza do objeto e a compatibilidade do procedimento e de sua formalização com a legislação pertinente

Do texto legal, depreende-se que os legítimos possuidores ou representantes de um direito devem ter voz e participação ativa em decisões compartilhadas, tais como as adotadas pelo Conselho Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos. E essa é a lógica da própria Lei da Ação Civil Pública, a Lei nº 7.347/1985 (Brasil, 1985), que criou, por meio de seu artigo 13, o próprio Fundo de Defesa de Direitos Difusos.

Para Mazzili (2011, p. 179 e 589-591):

Se os demais legitimados não requererem o cumprimento da sentença condenatória, após ter sido reconhecida a existência do direito transindividual, o Ministério Público deverá fazê-lo. Mas esse argumento também é válido para reciprocamente admitir que, havendo interesse processual, quaisquer dos demais colegitimados podem executar a condenação proferida em ação civil pública ou coletiva, desde que sejam observados a pertinência temática e o prazo de pré-constituição, quando exigíveis

De acordo com o artigo 5º, da Lei da ACP, a Lei nº 7.347/1985 (Brasil, 1985), são legitimados para propor a ação civil pública principal, e respectiva e eventual a ação cautelar, ou seja, possuem esse direito de acionar a Justiça, para defesa de direitos difusos, além de serem as organizações capazes de trazer ao FDD os recursos que o compõem, o MP, a Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista, além de associação que, concomitantemente esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil e 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.

O artigo 2º da Lei do Processo Administrativo, a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Brasil, 1999), enuncia, de forma expressa, que a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, da razoabilidade, da proporcionalidade, do interesse público e da eficiência.

Ao primeiro olhar à Lei da ACP, já se observa uma clara desproporção na composição do CFDD, se tomarmos como base uma necessária leitura sistemática das normas acima colocadas.

Como visto acima, são legítimos proponentes de uma ACP o MP, a Defensoria Pública, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista, além de associação privada, no entanto, o CFDD, nos termos do artigo 2º da Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995 (Brasil, 1995), é formado por 10 (dez) integrantes, sendo que seis deles, ou seja, 60% (sessenta por cento) de sua composição, são provenientes da estrutura administrativa da União.

Explicando melhor, a União, sendo somente um dentre os 11 (onze) legitimados para propor a ação civil pública principal, e respectiva e eventual a ação cautelar, de acordo com o artigo 5º, da Lei da ACP, a Lei nº 7.347/1985 (Brasil, 1985), detém o direito a 6 (seis) cadeiras no CFDD.

Assim, a União, representando menos de 10% (dez por cento) dos legitimados para propor ACP, possui 60% (sessenta por cento) das cadeiras do Conselho que decide o destino das verbas de um fundo criado pela Lei da ACP.

A violação à razoabilidade e à proporcionalidade está clara, caracterizando-se, conseqüentemente, uma violação a própria redação expressa do artigo 2º da Lei do Processo Administrativo, a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Brasil, 1999), como acima colocado.

Portanto, eis uma clara ilegalidade da Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995, que regulamenta a Lei da Ação Civil Pública, a Lei nº 7.347/1985 (Brasil, 1985).

Nesse rumo, o exemplo da experiência de manejo do Fundo de Direitos Difusos, na atualidade, faz do Estado um autêntico executor da chamada “necropolítica”, termo cunhado por Achille Mbembe (Mbembe, 2018).

Vale, nesse ponto, fazer apor breve parêntese ao texto, para introduzir Achille Mbembe, um filósofo, teórico político e historiador camaronês nascido em 1957. É conhecido por seu trabalho sobre pós-colonialismo, pensamento negro e teoria crítica. Mbembe (2018) é professor de história e política na Universidade de Witwatersrand, em Joanesburgo, África do Sul, e já lecionou em diversas outras instituições ao redor do mundo (Pagliuso Regatieri, 2020).

Algumas de suas obras mais conhecidas incluem *Necropolítica* (2018), *O Sair da Grande Noite: Ensaio Sobre a África Descolonizada* (2010), *África Insubmissa: Cristianismo, Poder e Estado na Sociedade Pós-Colonial* (2005) e *Crítica da Razão Negra* (2013). Suas reflexões críticas sobre o colonialismo, o racismo e as desigualdades sociais são consideradas

muito importantes e influentes na teoria política e filosófica contemporânea (Jesus; Sampaio, 2018)

Em "Necropolítica", livro escrito pelo filósofo camaronês e publicado originalmente em francês, no ano de 2016, Mbembe (2018) propõe uma reflexão sobre a relação entre poder, violência e morte na contemporaneidade, especialmente em contextos pós-coloniais. (Mbembe, 2018).

A necropolítica é definida pelo autor como uma forma de exercício do poder que se baseia na capacidade de decisão sobre quem pode viver e quem deve morrer. Em outras palavras, trata-se de uma política que não apenas controla os corpos, mas que também os submete à morte, em uma lógica de extermínio e aniquilação (Mbembe, 2018).

Segundo Mbembe (2018), a necropolítica é uma expressão do racismo, do colonialismo e do capitalismo, que se articulam de maneira a produzir zonas de exclusão, onde a vida humana perde seu valor e é descartada sem cerimônias. O autor argumenta que essa lógica de extermínio se manifesta de diversas maneiras, como na violência policial, nas guerras, no terrorismo, na exploração da natureza e na degradação do meio ambiente (Mbembe, 2018).

Para Mbembe (2018, p. 5) “ser soberano é exercer controle sobre a mortalidade e definir a vida como a implantação e manifestação do poder”. Para o autor, além de definir como o ser humano irá viver, ao tratar do conceito de biopoder de Foucault, o Estado também assume o direito de matar, definindo quando e como o indivíduo irá morrer (Mbembe, 2018).

Feito o aparte necessário, volta-se ao presente estudo, justamente, para afirmar que expõe verdadeiro exemplo nítido e claro da necropolítica de Mbembe (2018), considerando que o FDD, na atualidade, conforme o já exposto nas páginas anteriores, trata-se de franca política enganosa e simulada, por meio da qual o Poder Público, diga-se, o Poder Executivo Federal, traveste-o e o propaga como proficiente e frutífero, quando, na realidade, serve de instrumento para contingenciamento de verbas públicas em prol da garantia de um superávit primário, ou seja, para fins políticos afastados da necessária impessoalidade inerente ao serviço público, por expressa redação do artigo 37 da Constituição Republicana de 1988 (Brasil, 1988), tendo em vista que apenas R\$789.383.113,37 (Setecentos e oitenta e nove milhões, trezentos e oitenta e três mil, cento e treze reais e trinta e sete centavos) foram efetivamente empenhados, ou seja, empregados em projetos do Fundo, o que representa menos de 20% (vinte por cento) do valor total arrecadado.

Ou seja, é o Estado, de certa forma, decidindo quem e como vivem alguns (os poucos beneficiados com projetos aprovados pelo CFDD), em detrimento de quem morre (aqueles que já foram atingidos pela efetiva violação a direitos difusos ocorrida, porém não terão a

justa restituição, para que o Poder Público possa ostentar, ao fim dos exercícios fiscais, um pseudo melhor desempenho das contas públicas).

A atual política decisória e condutora do Conselho Gestor do FDD assume, portanto, um caráter de necropolítica, na medida em que se perfaz em conduta do Estado, a qual, por seu turno, mediante ato comissivo de contingenciamento de recursos, decide, permite ou, no mínimo, compactua, concorda, com a abreviação da vida de muitos.

Outro ponto importante que confirma a hipótese é o fato das decisões do CFDD se darem, em quase todos os casos, de forma unânime, o que demonstra: [1] Falta de oposição apta a instalar debate capaz de, em verdade, alterar o curso do acórdão final; e [2] Possível apatia<sup>36</sup> de instituições como o Ministério Público em propor discussão ou diálogo, tendo em vista uma chance ínfima de atingir o resultado esperado pelo órgão, que é a efetiva aplicação dos recursos públicos do Fundo de Defesa de Direitos Difusos em projetos que, de fato, concretizem direitos humanos no plano das coisas.

Exemplifica-se com o extrato da Ata da 15ª Reunião Extraordinária, realizada em 27 de Agosto de 2020. No item 2º, há a "Deliberação de Projetos relatados pelos conselheiros do CFDD" (Brasil. Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, 2020). Dentre os 17 (dezessete) projetos deliberados, 8 (oito), menos de 50%, foram aprovados por unanimidade, sendo que, desses, 3 (três), quase 50%, foram aprovados com ressalvas ou condição (Brasil. Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, 2020).

Ainda sobre a citada ATA da 15ª Reunião Extraordinária, constata-se que, dentre os projetos aprovados (oito, dentre dos dezessete), 4 deles, ou seja, metade, são relativos a projetos de estados das regiões sul, sudeste ou centro-oeste, sendo que apenas 3 deles, menos de 50%, são referentes a projetos de Estados da região Nordeste, sendo que nenhum da região Norte do País, onde se concentra a maior parte do Bioma amazônico (Brasil. Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, 2020).

Por fim, prosseguindo sobre a ATA da 15ª Reunião, 9 (nove) projetos foram retirados de pauta ou indeferidos por unanimidade, sendo que, dentre eles, chamam a atenção os seguintes: [1] Item 2.10 - Processo Nº 08012.003056/2019-15 - Proponente: CE - Secretaria do Desenvolvimento Agrário do Ceará. Objeto: Sistema de tratamento e reuso de água cinza domiciliar na implantação de Projeto de Produção Integrada e Diversificada. Relatora: Livia Maria Pinheiro de Andrade. Decisão: projeto indeferido por unanimidade; [2] Item 2.11 - PROCESSO Nº 08012.003067/2019-97 - Proponente: SP - Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Objeto: Modernização da gestão administrativa através da

---

<sup>36</sup>Interpretar o termo como um desinteresse natural e esperado, fruto de incapacidade fática de alteração de um resultado, o que é consequentemente esperado, considerando o próprio contexto de domínio das decisões por parte de um grupo dominante.

implantação de sistema de distribuição de medicamentos automatizados em hospital público, com 270 leitos, serão utilizados dispensários eletrônicos interligados ao sistema do hospital, garantindo 100% de controle sobre o consumo dos pacientes e modelo do sistema de dispensação. Relator: CLÁUDIO PIRES FERREIRA. DECISÃO: projeto indeferido por unanimidade; [3] Item 2.12 - PROCESSO Nº 08012.003069/2019-86 - Proponente: AC - Fundação de Cultura e Comunicação Elias Mansour. Objeto: Reforma, Adequação de Acessibilidade e Reestruturação da Sociedade Recreativa Tentamen. Relatora: FERNANDA HORNE DA CRUZ. DECISÃO: projeto retirado de pauta por ausência, justificada, da relatora. [4] Item 2.15 - PROCESSO Nº 08012.003064/2019-53 - Proponente: Tribunal de Justiça do Estado do Acre. Objeto: Projeto Cidadão - Mutirão itinerante de serviços sociais às Comunidades Tradicionais (Ribeirinhos) e Indígenas no Estado do Acre. Relatora: FERNANDA HORNE DA CRUZ. DECISÃO: projeto retirado de pauta por ausência, justificada, da relatora (Brasil. Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, 2022).

Portanto, conclui-se o seguinte: [1] Todas as decisões foram unânimes, indicando falta de oposição apta a instalar debate capaz de, em verdade, alterar o curso do acórdão final e apatia das instituições ante a contumácia do *modus operandi* das deliberações; [2] Todos os projetos da região Norte foram retirados de pauta, havendo nítida prevalência de Unidades da Federação com, historicamente, maior força política nas cúpulas de poder, tais como, Rio Grande do Sul, São Paulo, Distrito Federal e Santa Catarina; [3] Mais da metade dos projetos apresentados em uma reunião não foram aprovados ou mesmo apreciados, o que reflete, exatamente, o percentual de 20% (vinte por cento) de empenho de despesas do valor total de arrecadação do Fundo.

Assim, enquanto o Fundo arrecada na casa do bilhão de reais, empenha e destina na casa do milhão, evidenciando enorme falta de razoabilidade e nítido desvio de finalidade.

Como já dito, a hipótese da falta de pluralidade de representação no CFDD é a causa crucial e preponderante para que o FDD não possua governança, em seu conceito mais moderno, como acima posto, deixando de ter, por consequência, efetividade, bem como perdendo seu poder de interferência positiva no plano das coisas.

Podemos, aqui, dar o exemplo de outros fundos públicos, que podem nortear a confecção do projeto de lei a ser proposto como produto do presente estudo, para modificação da composição do CFDD. São fundos que, igualmente, recebem verbas e devem aplicá-las em prol de direitos difusos fundamentais<sup>37</sup>.

<sup>37</sup>Diferenciação entre Direitos difusos, direitos humanos e direitos fundamentais já realizada em capítulo anterior.

O Fundo Amazônia, por exemplo, conforme o Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008, trata-se de conta específica para a realização de aplicações não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal, alimentado por doações feitas e operacionalizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (Brasil, 2008).

O Fundo Amazônia conta com um Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA), o qual, por sua vez, estabelece diretrizes e critérios de aplicação dos recursos do Fundo (Brasil, 2008). De acordo com o Art. 4º-A<sup>38</sup> do mencionado Decreto Federal, o Comitê terá 10 (dez) representantes do Governo Federal, 9 (nove) representantes oriundos dos Estados da Amazônia Legal (Amazonas, Acre, Rondônia, Roraima, Pará, Maranhão, Amapá, Tocantins e Mato Grosso<sup>39</sup>), além de 6 (seis) representantes de organizações da sociedade civil, sendo que os seus membros são indicados pelos próprios dirigentes dos órgãos e das entidades que o compõem e não pelo seu presidente, como ocorre com o CFDD. (Brasil, 2008).

De plano, a constatação é de que se trata de um órgão colegiado não dominante por uma só esfera de poder e, na medida do possível, plural e paritário, com representantes de governos estaduais e da sociedade civil, sendo que, para todos, vale a regra da autoindicação,

---

<sup>38</sup>Art. 4º-A. O Fundo Amazônia contará com um Comitê Orientador (COFA) composto pelos seguintes representantes: (Incluído pelo Decreto nº 11.368, de 2023)

I - do Governo Federal - um representante de cada um dos seguintes órgãos e entidades: (Incluído pelo Decreto nº 11.368, de 2023)

a) Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, que o presidirá; (Incluído pelo Decreto nº 11.368, de 2023)  
 b) Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; (Incluído pelo Decreto nº 11.368, de 2023)  
 c) Ministério das Relações Exteriores; (Incluído pelo Decreto nº 11.368, de 2023)  
 d) Ministério da Agricultura e Pecuária; (Incluído pelo Decreto nº 11.368, de 2023)  
 e) Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; (Incluído pelo Decreto nº 11.368, de 2023)  
 f) Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; (Incluído pelo Decreto nº 11.368, de 2023)  
 g) Casa Civil da Presidência da República; (Incluído pelo Decreto nº 11.368, de 2023)  
 h) Ministério dos Povos Indígenas; (Incluído pelo Decreto nº 11.368, de 2023)  
 i) Ministério da Justiça e Segurança Pública; e (Incluído pelo Decreto nº 11.368, de 2023)  
 j) BNDES; (Incluído pelo Decreto nº 11.368, de 2023)

II - dos Governos estaduais - um representante de cada governo dos Estados da Amazônia Legal que possuam plano estadual de prevenção e combate ao desmatamento; e (Incluído pelo Decreto nº 11.368, de 2023)

III - da sociedade civil - um representante de cada uma das seguintes organizações: (Incluído pelo Decreto nº 11.368, de 2023)

a) Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS); (Incluído pelo Decreto nº 11.368, de 2023)  
 b) Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB); (Incluído pelo Decreto nº 11.368, de 2023)  
 c) Confederação Nacional da Indústria (CNI); (Incluído pelo Decreto nº 11.368, de 2023)  
 d) Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal (FNBF); (Incluído pelo Decreto nº 11.368, de 2023)  
 e) Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); e (Incluído pelo Decreto nº 11.368, de 2023)  
 f) Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) (Incluído pelo Decreto nº 11.368, de 2023)

§ 1º Os membros do COFA serão indicados pelos dirigentes dos órgãos e das entidades de que tratam os incisos I a III do **caput**, designados pelo presidente do BNDES para mandato de dois anos. (Incluído pelo Decreto nº 11.368, de 2023)

<sup>39</sup>De acordo com o Artigo 2º, da Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966.

minimizando o risco de ingresso de representante alinhado com a política da presidência, diferente do que ocorre no CFDD.

Outro exemplo é o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que se trata de um “um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho (MTb), destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico”<sup>40</sup>. Regulamentado pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, tem no Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), um órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo, a figura de gestor das verbas que o compõem (Brasil, 1990). Os representantes dos trabalhadores serão indicados pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores, e os representantes dos empregadores, pelas respectivas confederações (Brasil, 1990).

São exemplos de gestão de recursos públicos com o princípio do que seria o conceito de governança, adotando-se, como base, o pluralismo na composição dos conselhos gestores.

E a situação do Fundo não é apenas objeto de debates e disputas no âmbito científico e no âmbito judicial. O TCU, no processo de prestação de contas de 2017 (TC 027.094/2018-9) da Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública - Senacon/MJSP - e do FDD, constatou a baixa execução orçamentária e discrepâncias entre destinações e linhas temáticas de arrecadação, recomendando, por meio do Acórdão 13669/2020<sup>41</sup>, o seguinte:

1.8.1. recomendar à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça e Segurança Pública, à Secretaria Nacional do Consumidor e ao Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos que, com base no princípio da economicidade, busquem assegurar ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos disponibilidade orçamentária suficiente para justificar a própria existência do fundo e de seus custos administrativos inerentes;

1.8.2. recomendar à Secretaria Nacional do Consumidor e ao Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos que instituem mecanismos de gestão efetivos para fomento da área de proteção e defesa do consumidor e da concorrência, em parceria, por exemplo, com órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, de forma a compatibilizar a aplicação de recursos do fundo à regra estabelecida no art. 1º, § 3º, da Lei 9.008/1995;

1.8.3. dar ciência à Secretaria Nacional do Consumidor e ao Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos da ocorrência de discrepâncias entre as origens e as destinações dos recursos do Fundo de Defesa de Direitos Difusos em 2017, assim como em outros exercícios, em desacordo com o art. 1º, § 3º, da Lei 9.008/1995 e com o art. 7º do Decreto 1.306/1994;

<sup>40</sup>Conceito extratido de <https://portal.fat.mte.gov.br/resolucoes-2/resolucoes-por-assunto/geracao-de-emprego-e-renda/linhas-de-creditos-especiais/fat-giro-cooperativo-agropecuario/sobre-o-fat/>. Acesso em: 26 mar. 2023.

<sup>41</sup>Disponível em; <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/TC%2520027.094%2520F2018-9/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%2520C%2520NUMACORDAINT%2520desc/1/%2520>. Acesso em: 30 mar. 2023.

1.8.4. dar ciência à Secretaria Nacional do Consumidor sobre a ausência, no relatório de gestão de 2017, de informações aptas a demonstrar o atingimento dos objetivos estratégicos, bem como a permitir a aferição e a análise dos resultados alcançados, em desacordo com a IN TCU 63/2010, com as DNs TCU 161 e 163/2017 e com a Portaria TCU 59/2017;

1.8.5. fazer constar na ata desta sessão de julgamento as demais medidas indicadas na instrução técnica (Brasil. TCU, alínea "e" - peça 25, p. 14) , em atenção ao disposto no art. 8º da Resolução TCU 315, 2020)

Vê-se que, desde de 2017, a não destinação das verbas do Fundo já é objeto de constatação técnica.

O TCU é órgão do Congresso Nacional responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (Brasil, 1988).

Assim, sendo o FDD uma dotação contábil federal especial, passa pelo crivo da análise técnica do TCU, por meio de controle externo.

Dito isso, além das instituições legitimadas à propositura de ação civil pública, nos termos da Lei da ACP, a Lei nº 7.347/1985 (Brasil, 1985), o TCU, por ser órgão de controle externo integrante da estrutura do Poder Legislativo e que realiza fiscalização de verbas do FDD deveria ter assento no CFDD, em nome da pluralidade e democratização da escolha administrativa em relação aos recursos depositados no fundo.

Portanto, para que se inicie um processo de reversão desse processo gradativo de esvaziamento do mote do FDD, o que é confirmado por meio das ideias e dados expostos acima, o presente trabalho se propõe a indicar caminhos para que o começo da mudança seja, de fato, possível e se deixe para trás, definitivamente, a prática da necropolítica, pelo Estado Brasileiro, em relação ao tema, passando-se à “democracia deliberativa” de Evans (2003, p. 36).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo proposto, conforme acima explicado, fora construído por pesquisas bibliográficas, referente a doutrina subscrita em artigos, teses, livros e outras obras, bem como estudo da própria legislação aplicável, além de análise documental, de diversas atas de reunião do CFDD (alcançadas por pesquisa exploratória no *website* do Governo Federal, local este que não disponibiliza todos os documentos referentes ao FDD, bem como nos Diários Oficiais da União (DOU), de publicação acessível e aberta a todos), exame de atos típicos de atuação do MPF (principalmente, dados contidos na ACP nº 5008138-68.2017.4.03.6105), assim como outros documentos que se fizeram necessários, como as Notas Técnicas emitidas pelo Ministério da Justiça (em especial, a NOTA TÉCNICA Nº 23/2021/CGPFF/DPPDD/SENACON/MJ, da lavra da Coordenação-Geral de Projetos, Formalização e Fiscalização, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, de acesso indisponível no *website* do órgão ministerial, porém acessada por concessão da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal no Pará, através da Lei de Acesso à Informação, em razão de não possuir caráter sigiloso ou restrito).

Para se chegar ao resultado esperado, foram consultados os portais públicos de transparência, pelo que vale registrar que a transparência governamental em relação ao conteúdo dos atos produzidos pelo CFDD ainda é muito limitada, tendo havido severa dificuldade em acessar atos referentes ao ano de 2019 e anteriores, havendo-se que se recorrer a publicações eventuais na Imprensa Oficial da União Diário Oficial da União (DOU) e outras publicações esparsas no próprio portal eletrônico do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Notas Técnicas do Ministério da Justiça e Segurança Pública).

No entanto, não se furtou da recorrência a outras experiências exitosas de gestão no cenário nacional, a fim de se identificar eventuais falhas no sistema do CFDD, como: [1] O CODEFAT, o órgão colegiado de gestão do FAT, de caráter tripartite e paritário, composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo (Brasil, 1990); e [2] O Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA), que se trata, nos termos do Decreto Federal nº 6.527, de 1º de agosto de 2008, de um órgão colegiado não dominante por uma só esfera de poder e, na medida do possível, plural e paritário, com representantes de governos estaduais e da sociedade civil, sendo que, para todos, vale a regra da autoindicação, minimizando o risco de ingresso de representante alinhado com a política da presidência, diferente do que ocorre no CFDD.

Ainda, buscou-se apontar caminhos para a solução, os quais serão delineados, em detalhes, no corpo desta conclusão de trabalho e no apêndice. No entanto, já adiantando o um

traçado do que será apresentado como resultado da pesquisa, far-se-á a indicação de duas alternativas que poderão ser adotadas de modo concomitante: [1] Delineamento de um padrão de atuação extrajudicial e judicial do MPF, para a garantia, em um momento presente, de não contingenciamento de verbas do FDD pelo Governo Federal; e [2] Propositura de uma minuta de Projeto de Lei, com alterações na Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995, que regulamenta o fundo, para garantia de gestão das verbas por um Conselho paritário e sem a garantia de maioria de votos a quaisquer dos setores sociais participantes, com fins de que as decisões sejam tomadas, sempre, mediante prévio debate democrático, com a garantia plena de pluralidade de ideias.

Primeiramente, dissertou-se sobre a essência do FDD, desde o seu conceito, o contexto de seu surgimento, até sua função social e a forma de manejo pela qual passa, na atualidade. Além disso, fora feito um apanhado acerca do FDD, a fim de se demonstrar seu potencial como instrumento legítimo para a captação de recursos obtidos por meio da ACP e concretização de direitos fundamentais.

Após, em uma segunda etapa, partindo do modelo de gestão societal, pautada no *accountability*<sup>42</sup>, analisou-se o papel do MPF em relação ao Fundo, seu comportamento atual, bem como as formas de atuação cabíveis, para que possa contribuir, em algum grau, com a solução do problema identificado, assumindo, desse modo, sua condição de *ombudsman*<sup>43</sup> central dos direitos humanos no cenário nacional, como agente genuíno à realização, tanto da fiscalização em relação à destinação correta de recursos encaminhados ao FDD e da composição do órgão gestor, como também na figura de gestor, pela cadeira permanente que ocupa no Conselho que gere o dito fundo.

Por fim, em uma última etapa, adentrou-se no conceito de governança, já inicialmente delineado, como fonte de resultados efetivos aos fins do Estado e, conseqüentemente, do povo, de quem emana o Poder, e, a partir dos resultados obtidos com a pesquisa, partiu-se para a demonstração das falhas existentes, através de realização efetiva de diagnóstico do recorte de 5 anos de administração do FDD (2017-2021), com foco, principalmente, na destinação dos recursos e na forma de tomada de decisão sobre a aplicação

<sup>42</sup>“O termo *accountability* pode ser aceito como o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição pública das políticas públicas. Quanto maior a possibilidade de os cidadãos poderem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-los apropriadamente, mais ‘*accountable*’ é um governo. Trata-se de um conceito fortemente relacionado ao universo político administrativo anglo-saxão” (Matias-Pereira, 2010, p. 25)

<sup>43</sup>“*ombudsman* remonta à Constituição sueca de 1809, que consagrou a figura do *justitie-ombudsman* (comissário de justiça). Esse agente era escolhido pelo Parlamento (*Riksdag*) e tinha competência para supervisionar a observância da ordem jurídica pelos agentes públicos” (Garcia, 2015, p. 1280).

de verbas, almejando-se, com isso, apontar proposições práticas, aptas a tornar o fundo como autêntico instrumento de concretização de direitos humanos.

Naturalmente, há que se ressaltar que o mote da pesquisa é a efetiva contribuição com o avanço da ciência voltada à gestão pública em relação à temática da concretização de direitos humanos, mediante o enfrentamento direto do problema e dedicação ao alcance dos objetivos perquiridos, a fim de que se possa chegar a substancial legado acadêmico. Para tanto, utilizou-se o método de abordagem científica hipotético-dedutivo, com aspectos indutivos, eis que fora realizada pesquisa acerca da atual forma de gestão do FDD, no intuito de se chegar a definições ideais de aplicação, mediante uso de argumentos, contidos em conceitos e opiniões doutrinárias, a fim de se encontrar a melhor síntese à problemática.

Lembrando que, de acordo a abordagem de Severino (2013. p. 67), o presente trabalho científico se trata de um discurso completo, assumindo “[...] a forma dissertativa, pois seu objetivo é *demonstrar*, mediante *argumentos*, uma *tese*, que é uma solução proposta para um *problema*, relativo a determinado *tema*”.

O método hipotético-dedutivo, com aspectos indutivos, fora, portanto, o utilizado, eis que, a partir do problema identificado, criou-se uma hipótese de solução, a qual, para ser comprovada, pediu, tanto o uso de silogismos da lógica formal clássica, mediante a construção das premissas antecedentes por meio de princípios universais e plenamente aceitos, para se atingir a lógica, quanto a utilização de raciocínio em que o antecedente se consubstancia em dados e fatos particulares, os quais não são facilmente relacionáveis, mas que, por meio do exercício construtivo, conduzem à conclusão desejada (Severino, 2013).

Assim, buscou-se, ao fim, atingir proposições sólidas e que pudessem contribuir com o alinhamento do FDD aos conceitos mais modernos de governança, com a consequente evolução do contexto de aplicação de suas verbas, com a finalidade de que ganhe a sociedade, com melhorias de interesse público, a serem sentidas, de modo perceptível, no cotidiano da população.

Como dito, as informações ao FDD foram extraídas através de consulta direta ao sítio eletrônico do Ministério da Justiça e Segurança Pública, onde estão registrados os documentos referentes ao manejo do fundo, tais como: atas de reunião do Conselho Gestor, editais de seleção, editais de contemplação, planilha de gastos, dentre outros. Tais informações, destaque-se, são de acesso público, em que pesem as dificuldades acima relatadas.

No entanto, vislumbrando-se necessário o uso, para atingir os objetivos da pesquisa, de documentos restritos e não acessíveis ao público em geral, realizou-se o devido pedido, dentro do processo de protocolo comum aos órgãos, em respeito às leis vigentes, com

indicação do modo de acesso à informação, como, por exemplo, foi o caso do acesso à informação contida da NOTA TÉCNICA Nº 23/2021/CGPFF/DPPDD/SENACON/MJ, da lavra da Coordenação-Geral de Projetos, Formalização e Fiscalização, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, de acesso indisponível no *website* do órgão ministerial, porém acessada por concessão da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão do MPF no Pará, através da Lei de Acesso à Informação, em razão de não possuir caráter sigiloso ou restrito, estando, em verdade, ocultada indevidamente da população, por motivos desconhecidos.

Diante disso, os resultados alcançados permitiram indicar, com tranquilidade, a ausência de governança do FDD, além de possibilitar uma análise detalhada do problema, de forma a se chegar em uma proposição válida e apta à solução ou à amenização do que se encontrar de falhas na administração e condução do fundo, de modo a entregar um ganho real possível à sociedade.

Tentou-se, então, ao longo do estudo, realizar a compilação de todos os dados e informações angariadas durante a pesquisa, com fins de subsidiar as conclusões do trabalho, bem como nortear a confecção do produto a ser desenvolvido.

Após a compilação de todos os dados e informações angariadas durante a pesquisa, realizou-se a devida interligação entre os avanços obtidos, com as conclusões do trabalho, dando sustentação teórica para a confecção do produto a ser desenvolvido.

Nesse particular, frisa-se que, por uma questão didática, preferiu-se inserir o leitor, desde o princípio, no ponto central da pesquisa, não deixando espaço para divagações vãs, em relação a conceitos já conhecidos, de modo a fomentar desinteresse.

Assim, o trabalho explora, desde suas primeiras linhas, a governança do FDD, mesmo que por conceituações essenciais e outros modos de abordagem, dando ao leitor a possibilidade criar suas próprias conclusões e, ao final, exercer opinião crítica, inclusive, discordando democraticamente do autor e propondo solução diversa, pelo bem da ciência, por já dispôr de informações para tal.

O FDD se trata de dotação orçamentária e nasceu a partir do artigo 13 da Lei da Ação Civil Pública, a Lei nº 7.347/1985 (Brasil, 1985), para operar como legítimo instrumento de beneficiamento coletivo, funcionando como autêntica política redistributiva, as quais, por sua vez, orientadas para o conflito, o embate ideológico, tem a finalidade de redirecionar recursos entre as diversas camadas da sociedade, visando redução de desigualdades e operando como verdadeiras práticas afirmativas (Frey, 2009).

No entanto, um dos grandes problemas surge a partir do momento em que o dito Fundo passa a ser vinculado à Lei Orçamentária Anual, fazendo-se possível assim que ocorram contingenciamentos pelo Poder Executivo, para fins de cumprimento de metas de

superavit primário fiscal, com base na Lei Complementar nº 101/2000, LRF -, por meio de seu art. 9º (Brasil, 2000), ou mesmo a não autorização de créditos orçamentários pelo Congresso Nacional, o que faz com que as verbas do Fundo não possam ser efetivamente aplicadas (Badin, 2008).

Isso, em grande parte, deve-se à composição do Conselho Gestor do Fundo, a qual é, claramente, não paritária, tendo sua maioria composta por representantes do Governo Federal, o responsável pela aprovação final do orçamento e principal executor das verbas públicas federais, conforme prevê o artigo 2º da Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995 (Brasil, 1995).

A hipótese central, portanto, é a de que, considerando a atual composição do Conselho Gestor do Fundo, por meio da priorização de um modelo gerencial, com a maioria dos membros sendo formada por integrantes do Poder Executivo Federal, sem a inclusão de diversidade de atores sociais, bem como uma atuação, mesmo que firme, ainda tida como tímida pelo Ministério Público Federal, em razão da própria complexidade contextual, quanto ao seu papel principal de condução e aplicação de verbas para recomposição de danos dentro do processo judicial, os recursos do FDD não estão sendo destinados à execução de políticas públicas que garantam direitos difusos, em frustração ao propósito primordial do fundo.

E, considerando o que era, no princípio, uma suposição de pesquisa, apresentou-se o seguinte problema a ser enfrentado pelo estudo proposto: de que forma se faz possível o exercício de governança do FDD de modo a fomentar a defesa e a concretização de direitos humanos e qual é o papel do MPF nesse contexto, considerando as decisões do Conselho Gestor entre os anos de 2017 e 2021?

Nesse rumo, investigou-se, no presente, por meio diagnóstico e propositivo, de que forma se faz possível o exercício de governança do FDD de modo a fomentar a defesa e a concretização de direitos humanos e qual é o papel do MPF nesse contexto.

A própria Portaria nº 1.488/2008, da lavra do Ministério da Justiça e que aprova do regimento interno do referido Conselho, prevê, em seu artigo 3º, parágrafo segundo, que os três representantes de entidades civis serão indicados por entidades devidamente inscritas perante o CFDD e designados pelo Ministro de Estado da Justiça (Brasil. Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2018), corroborando a conjectura de que o poder de decisão sobre as verbas do FDD está concentrado em um só ente, em dissonância com o modelo societal e em prejuízo social, o que requer mudanças.

Portanto, dessa forma, em nada se alinha com o contexto dialético nacional, fortalecido por um modelo de gestão societal, consagrado pela Constituição Republicana de 1988, quando exorta que o próprio poder emana do povo, em seu artigo 1º, parágrafo único (Brasil, 1988), confirmando-se, nesse rumo, a hipótese apresentada.

Nesse caminho, considerando os novos rumos da gestão através da Governança, mudanças devem, necessariamente, ser propostas para mudar essa realidade.

Governança, por seu turno, seria o modo de uso da própria autoridade pública, implicando na capacidade do governo de resistir a interesses de pequenos grupos da elite, bem como na habilidade de promover o *accountability*<sup>44</sup> e de realizar políticas através do posicionamento e participação de grupos específicos da sociedade, o que legitimaria as decisões tomadas e promoveriam a concepção surgida ainda na década de 90, de que a governança seria o bom governo (*good government*), formado por meio de uma relação de cooperação e colaboração entre Estado, mercado e sociedade civil (Matias-Pereira, 2010).

Assim, a Governança se trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade, de forma que o Estado, ente fictício, tem a responsabilidade de atender às demandas da sociedade e a sociedade, por sua vez, participando desses processos decisórios e executivos, torna a gestão legítima e eficaz, de modo que a administração pública opere como um eixo transmissor entre o Estado e a sociedade (Matias-Pereira, 2010).

Desse modo, com o presente estudo, propõe-se esboçar e entregar a um ou mais parlamentares federais do Estado do Pará uma minuta de projeto de lei a ser apresentada em uma das casas legislativas (Câmara dos deputados ou Senado Federal), para trâmite e apreciação pelos representantes populares, com o fim de alterar a Lei nº 9.008/1995, principalmente, em relação à composição e à organização do Conselho Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, de modo a se privilegiar um modelo de gestão societal, traduzido pelo conceito de governança pública. É o que está consubstanciado no APÊNDICE A deste trabalho.

Paralelamente, propõe-se apontar formas de atuação pelas quais o MPF pode alcançar a mitigação dos efeitos do problema enfrentado, dentro de sua atuação institucional, com base na Lei complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, a qual, por seu turno, dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União (Brasil, 1993), bem como tomando como base as próprias leis processuais vigentes, sendo que, principalmente, o Código de Processo Civil (Brasil, 2015), que inaugurou uma fase moderna no trâmite processual civil brasileiro e está, portanto, apto a amparar situações complexas, como a ora tratada.

Como proposta para extirpar ou, no mínimo, mitigar os efeitos do problema indicado, propõe-se a elaboração e a apresentação de um Projeto de Lei com o propósito de alterar a Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995 (Brasil, 1995), regulamentadora do art. 13 da Lei da Ação Civil Pública, a Lei nº 7.347, de 1985 (Brasil, 1985), principalmente, em relação ao seu artigo

---

<sup>44</sup>Explicação em nota de rodapé anterior, conforme extraído de Matias-Pereira, 2010. p.25.

2º, o qual instituiu, de modo excessivo, uma composição do Conselho Federal criado para gestão do FDD, claramente, não paritária, tendo sua maioria composta por representantes do Governo Federal, de modo a resultar em trato restritivo e não democrático em relação à destinação aos recursos do FDD.

A ideia central é propor mudança legislativa que contemple uma composição do CFDD plural, de modo a abranger os mais diversos setores sociais, sem que haja maioria de votos predeterminada para quaisquer dos segmentos representados, do modo como hoje está posto, tornando, assim, as escolhas mais justas e convergentes com o interesse popular.

Ferreira Filho (2012) classifica como duras as regras para o exercício da participação popular, por exemplo, no processo legislativo pátrio, cuja iniciativa para propositura de projeto de lei depende da subscrição do pleito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Ocorre que a iniciativa popular não se encontra apenas na possibilidade de participação por meio da propositura de projetos de leis, mas também quando, exercendo seus direitos fundamentais constitucionais de livre manifestação e de petição (Brasil. Constituição Federal, artigo 5º, inciso VI e XXXIV, alínea “a”, 1988). Nesse rumo, é possível, sempre e a qualquer momento, a sugestão de norma administrativa regulamentar aos gestores públicos, os quais, por sua vez, deparando-se com norma que julguem inconstitucional, podem, a partir do princípio da supremacia da Constituição, até mesmo deixar de aplicar o regramento, como bem explica Barroso (2022), dando como sustentação à tese a própria edição da Emenda Constitucional nº 03, de 17 de março de 1993, que, acrescentando o parágrafo 2º ao artigo 102 da Constituição Federal, previu que a declaração de constitucionalidade da norma, feita pelo Supremo Tribunal Federal, vinculará todos os Poderes da República, inclusive, o executivo. Ora, se assim o é, antes da declaração de constitucionalidade, presume-se poder, o gestor público, deixar de aplicar norma que entender inconstitucional, sustentando, de modo fundamentado, é claro, sua posição, sempre no interesse público (Barroso, 2022).

No entanto, antes de se partir a esse deslinde, mais republicana é a solução que se encontra expressa na norma e isso se perfaz na própria possibilidade de alteração legislativa, prevista no artigo 61, da Constituição Republicana de 1988, pelo qual:

A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos [...] (Brasil, 1988).

Assim, quaisquer dos congressistas pode apresentar projetos de lei sobre matérias de

interesse federal e nacional, com exceção dos casos em que a própria Constituição prever competência privativa para a propositura, como, por exemplo, os casos previstos no parágrafo 1º do artigo 61, que enumera matérias de iniciativa privativa do Presidente da República (Brasil, 1988).

Não obstante a isso, em geral, os assuntos são de livre disposição por meio de projetos que busquem seu debate no Congresso Nacional, com fins de que se tornem lei em sentido formal.

É o caso da própria Lei nº 7.347/1985, a Lei da Ação Civil Pública, que foi modificada no ano de 2007, pela Lei nº 11.448/2007, aprovada a partir do Projeto de Lei no Senado nº 131/2003, de autoria do então Senador da República Sérgio Cabral<sup>45</sup>.

De acordo com o Regimento interno da Câmara dos Deputados, em seu artigo 100, “Proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara”, sendo que, dentro do conceito de proposição, estão os projetos de lei (Câmara dos Deputados, 1989).

Mais à frente, no artigo 108, o mesmo regimento afirma que “A Câmara dos Deputados exerce a sua função legislativa por via de projeto de lei ordinária [...]”, asseverando que os projetos de lei – artigo 109, inciso I, “[...] a regular as matérias de competência do Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República” (Câmara dos Deputados, 1989).

No mesmo sentido, o Regimento Interno do Senado Federal, em seu artigo 213, inciso I, afirma que os projetos compreendem “projeto de lei, referente a matéria da competência do Congresso Nacional, com sanção do Presidente da República [...]” (Senado Federal, 1970).

Assim, considerando que a Lei da ACP, a Lei nº 7.347/1985, e a Lei que a regulamenta, a Lei nº 9.008/1995 não trazem matéria de proposição privativa do Presidente da República ou de quaisquer outros enumerados pelo artigo 61 da Constituição Republicana (Brasil, 1985), é possível concluir que qualquer congressista, individualmente ou junto a um grupo de parlamentares, pode propor Projeto de Lei que vise alterar tais normas, pelos motivos que expuser e entender lícitos e constitucionais.

Desse modo, o produto a que se propõe o presente estudo é plenamente válido e viável, visto que se almeja entregar a um ou mais parlamentares federais do Estado do Pará uma minuta de projeto de lei a ser apresentada em uma das casas legislativas (Câmara dos deputados ou Senado Federal, 1989), para trâmite e apreciação pelos representantes populares, com o fim de alterar a Lei nº 9.008/1995, principalmente, em relação à composição e à organização do CFDD.

<sup>45</sup>Informação disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=295407>. Acesso em: 4 mar. 2022.

Esse plano, a entrega de minuta de projeto de lei a um representante do povo no Congresso Nacional, está fundamentada no direito fundamental de petição, consagrado no artigo 5º, inciso XXXIV, alínea “a”, da Constituição Republicana de 1988, pelo qual é assegurado a todos, independentemente de pagamento de taxas, “o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder” (Brasil, 1988, não paginado).

Portanto, pela clareza do próprio texto citado, a entrega do produto aqui proposto é amparada pelo direito de petição, garantida a qualquer pessoa, brasileira ou não, que resida no país, nos termos do *caput* do artigo 5º da Constituição Republicana (Brasil, 1988, não paginado).

Como produto adjacente, propõe-se apontar formas de atuação pelas quais o Ministério Público Federal pode alcançar a mitigação dos efeitos do problema enfrentado, dentro de sua atuação institucional, com base na Lei complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, a qual, por seu turno, dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União (Brasil, 1993), bem como tomando como base as próprias leis processuais vigentes, sendo que, principalmente, o Código de Processo Civil (Brasil, 2015), que inaugurou uma fase moderna no trâmite processual civil brasileiro e está, portanto, apto a amparar situações complexas, como a ora tratada.

Assim, neste rumo, um possível caminho a se seguir quanto ao destino de verbas bloqueadas do Poder Público poderia ser o da deliberação direta por parte do Judiciário, ouvido o Ministério Público, para projetos que contemplassem a defesa e a promoção de direitos difusos e coletivos, a exemplo, e em analogia, do que ocorre em relação à política institucional do Poder Judiciário na utilização dos recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária, regulamentada pela Resolução CNJ 154, de 13/07/2012<sup>46</sup>, eis que, as

---

<sup>46</sup>Art. 2º Os valores depositados, referidos no art. 1º, quando não destinados à vítima ou aos seus dependentes, serão, preferencialmente, destinados à entidade pública ou privada com finalidade social, previamente conveniada, ou para atividades de caráter essencial à segurança pública, educação e saúde, desde que estas atendam às áreas vitais de relevante cunho social, a critério da unidade gestora.

§ 1º A receita da conta vinculada irá financiar projetos apresentados pelos beneficiários citados no *caput* deste artigo, priorizando-se o repasse desses valores aos beneficiários que

I - mantenham, por maior tempo, número expressivo de cumpridores de prestação de serviços à comunidade ou entidade pública;

II - atuem diretamente na execução penal, assistência à ressocialização de apenados, assistência às vítimas de crimes e prevenção da criminalidade, incluídos os conselhos da comunidade;

III - prestem serviços de maior relevância social;

IV - apresentem projetos com viabilidade de implementação, segundo a utilidade e a necessidade, obedecendo-se aos critérios estabelecidos nas políticas públicas específicas;

V - Projetos de prevenção e ou atendimento a situações de conflitos, crimes e violências, inclusive em fase de execução, que sejam baseados em princípios e práticas da Justiça Restaurativa. (Incluído pela Resolução nº 225, de 31.05.16)

próprias *astreintes*<sup>47</sup>, que compõem o fundo<sup>48</sup>, pertencem ao autor da lide, que, no caso, pode ser o próprio Ministério Público, não cabendo apropriação indevida por parte do gestor público. Quando assim o faz, desvirtua a *ratio* da norma criadora do fundo, em prejuízo à efetivação de direitos humanos.

De acordo com o Código de Processo Civil, “as partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa” (Art. 4º), “todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva” (Art. 6º) e “ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência” (Art. 8º) (Brasil, 2015).

Já na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, o Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, afirma que, “na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum” (Art. 5º), “na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados” (Art. 22), e “em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente (Art. 22), §1º) (Brasil, 1942).

Adicionalmente, vigora no país o sistema híbrido de controle de constitucionalidade. Em apertado resumo, já que não é a temática do presente estudo, o controle de constitucionalidade é um mecanismo jurídico pelo qual se verifica se uma norma jurídica (lei, decreto, regulamento, entre outros) está em conformidade com a Constituição Republicana de 1988. Esse controle pode ser realizado por diversos órgãos, como o Poder Judiciário, o Poder Legislativo e o Poder Executivo. O seu objetivo é garantir a supremacia da Constituição sobre as demais normas jurídicas e proteger os direitos fundamentais dos cidadãos. Se uma norma for considerada inconstitucional, ela pode ser declarada nula e sem efeito, ou pode ser interpretada de maneira a torná-la compatível com a Constituição. Ocorre de forma concentrada, a ser feita pelo Supremo Tribunal Federal, em ação própria, nos termos do artigo

<sup>47</sup>Multa aplicada pelo Poder Judiciário como forma de garantir o cumprimento das decisões judiciais proferidas, nos termos do artigo 11, da Lei da Ação Civil pública (“Art. 11. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor”)

<sup>48</sup>Tanto o Decreto nº 1.306/1994, em seu artigo 2º, inciso I, quanto a Lei nº 9.008/1995, em seu artigo 1º, parágrafo 2º, inciso I, ambos diplomas concebidos para regulamentar o art. 13 da Lei da Ação Civil Pública, aduzem constituírem recursos do FDD, dentre outros, as “condenações judiciais de que tratam os arts. 11 e 13 da Lei nº 7.347, de 1985”, sendo, por seu turno, o artigo 11, aquele que prevê as *astreintes* (multas coercitivas, não ressarcitórias).

103 da norma constitucional (Brasil, 1988), ou no *modus* difuso, quando é realizado por qualquer juiz<sup>4950</sup> ou tribunal, dentro de uma ação específica, incluindo-se aí a ACP.

Seguindo o raciocínio em construção, a Constituição Republicana, em seu artigo 37, afirma, de modo expresso, que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte” (Brasil, 1988).

O princípio da legalidade, nesse caso, para o Poder Público, é o da reserva legal, que, conforme o artigo 2º, parágrafo único, inciso primeiro, da Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, a Lei do Processo administrativo, significa o dever de “atuação conforme a lei e o Direito” (Brasil, 1999).

Retornando à temática do presente estudo, confirmou-se, pela exposição já realizada, a hipótese de que, considerando a atual composição do CFDD, por meio da priorização de um modelo gerencial, com a maioria dos membros sendo formada por integrantes do Poder Executivo, está havendo a condução em desconformidade com o princípio constitucional da legalidade do FDD, mediante contingenciamentos indevidos regulares, pela administração não paritária do CFDD Difusos, o que viola a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, a qual, por sua vez, no parágrafo 2º, do artigo 9º, prevê que “Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais [...]”<sup>51</sup> (Brasil, 2000, não paginado).

Há, não obstante, a violação da própria Lei n. 9.008/1995, que veio regulamentar o Fundo de Defesa de Direitos Difusos, a qual reafirma a finalidade ressarcitória do Fundo quando dispõe, no seu § 1º do art. 1º, que o FDD tem por fim “a reparação dos danos causados [...]” (Brasil, 1995, não paginado). Não bastasse isso, o mesmo diploma legal ainda

<sup>49</sup>O art. 97 da CF/1988 e a Súmula Vinculante 10 são aplicáveis ao controle de constitucionalidade difuso realizado por órgãos colegiados. Por óbvio, o requisito é inaplicável aos juízos singulares, que não dispõem de “órgãos especiais”. Ademais, o controle de constitucionalidade incidental, realizado pelos juízes singulares, independe de prévia declaração de inconstitucionalidade por tribunal. A tese exposta na inicial equivaleria à extinção do controle de constitucionalidade difuso e incidental, pois caberia aos juízes singulares tão somente aplicar decisões previamente tomadas por tribunais no controle concentrado e abstrato de constitucionalidade. [Rcl 14.889 MC, rel. min. Joaquim Barbosa, dec. monocrática, j. 13-11-2012, DJE 226 de 19-11-2012.]

<sup>50</sup>Veja-se, assim, que o objetivo da Súmula Vinculante 10 é dar eficácia à cláusula constitucional da reserva de plenário, cuja obediência é imposta aos tribunais componentes da estrutura judiciária do Estado brasileiro. Ocorre que a decisão, ora reclamada, foi proferida por juiz singular, o que torna o objeto da presente ação incompatível com o paradigma de confronto constante da Súmula Vinculante 10. Isso porque é inviável a aplicação da súmula ou da cláusula de reserva de plenário, dirigida a órgãos judicantes colegiados, a juízo de caráter singular, por absoluta impropriedade, quando da realização de controle difuso de constitucionalidade. [Rcl 13.158, rel. min. Dias Toffoli, dec. monocrática, j. 8-8-2012, DJE 160 de 15-8-2012.]

<sup>51</sup>A própria Lei nº 4.320/64, a qual estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes da República dispõe, em seu artigo 71, que “Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços [...]”. Ora, exatamente o que vem a ser o FDD, criado pela Lei da Ação Civil Pública.

dispõe sobre expressa vinculação da aplicação dos recursos do FDD na promoção de atos relacionados à natureza da infração ou do dano causado, nos termos do seu § 3º do seu art. 1º.

Vale ressaltar que o FDD é um instrumento legal inserto no campo da responsabilidade civil, a qual, por seu turno, é regida pelo princípio da reparação integral (*restitutio in integrum*<sup>52</sup>) do dano.

Assim, a atuação do MPF<sup>53</sup>, simultânea à proposição principal, é a de garantir, nas Ações Cíveis Públicas em que atuar, como autor ou fiscal da lei, pela declaração, *incidenter tantum*<sup>54</sup>, da inconstitucionalidade do artigo 13<sup>55</sup>, da Lei da ACP, para que os recursos obtidos no processo judicial sejam geridos pelo próprio Juízo da causa, a exemplo da mencionada Resolução CNJ 154, de 13/07/2012 (Conselho Nacional de Justiça, 2012), que, em seu artigo 4º, afirma expressamente que:

O manejo e a destinação desses recursos, que são públicos, devem ser norteados pelos princípios constitucionais da Administração Pública, previstos, dentre outros, dispositivos no art. 37, caput, da Constituição Federal, sem se olvidar da indispensável e formal prestação de contas perante a unidade gestora, sob pena de responsabilidade, ficando assegurada a publicidade e a transparência na destinação dos recursos.

Por essa via apresentada, os recursos, até a aprovação e sanção do projeto de lei a ser apresentado, o que pode demorar anos, seriam, de fato, utilizados para a restituição integral dos danos apurados ao longo do trâmite judicial ou, na impossibilidade no plano dos fatos, aplicados para o bem da sociedade, mediante a concretização de direitos difusos a serem definidos pelas partes do processo, visando, sempre, o bem comum.

Esse caminho consagraria a legalidade estrita e, ainda, estaria sujeito ao rígido controle judicial decorrente do princípio do duplo grau de jurisdição, o que evitaria quaisquer desvios ou malversação dos recursos, que estariam depositados em conta judicial, após decisão pública e fundamentada.

Para Barroso (2022, p. 30-31):

Um dos fundamentos do controle de constitucionalidade é a proteção dos direitos fundamentais, inclusive e sobretudo os das minorias, em face de maiorias parlamentares eventuais. Seu pressuposto é a existência de valores materiais compartilhados pela sociedade que devem ser preservados das injunções estritamente políticas. A questão da legitimidade democrática do controle judicial é um dos temas que têm atraído mais intensamente a reflexão de juristas, cientistas políticos e filósofos da Constituição, e a ele se dedicará um tópico desta exposição.

<sup>52</sup>Termo já explicado em ponto anterior deste estudo.

<sup>53</sup>O que, pelo princípio da simetria constitucional, acaba, por fim, aplicando-se ao Ministério Público nos Estados.

<sup>54</sup>De forma incidental no processo. Quando a decisão se dá em Controle Difuso de Constitucionalidade.

<sup>55</sup>Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.

Assim, entende-se que, com essas proposições, o objetivo do presente estudo será alcançado em médio e longo prazo, qual seja, o exercício de governança FDD, de modo a fomentar a defesa e a concretização de direitos humanos, tanto por meio de alteração legislativa e participação de outros atores no processo decisório em relação ao uso dos recurso do FDD, quanto através papel do MPF nesse contexto, com atuação focada, específica e voltada a resultados, do modo como descrito acima.

## REFERÊNCIAS

- BADIN, Arthur. O fundo de defesa de direitos difusos. Revista dos Tribunais online. **Revista de Direito do Consumidor**, v. 67, p. 62 – 99, jul./ set. 2008. DTR\2008\402. Disponível em [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5146384/mod\\_resource/content/1/BADIN%20Arthur\\_Difusos.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5146384/mod_resource/content/1/BADIN%20Arthur_Difusos.pdf). Acesso em: 12 dez. 2021.
- BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.
- BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown; FUNARI, Marcos Hime. Governança pública, eficiência e transparência na administração pública. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 12, n. 133, jan. 2013. Disponível em <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=84228>. Acesso em: 23 mar. 2022.
- BOBBIO, Norberto. **Os intelectuais e o poder: dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora da UNESP, 1997.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm). Acesso em: 27 abr. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm). Acesso em: 27 abr. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14717.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm). Acesso em: 27 abr. 2023.
- BRASIL. **Lei 6.513, de 20 de dezembro de 1977**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16513.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16513.htm). Acesso em: 27 abr. 2023.
- BRASIL. **Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Código de Processo Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15869.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869.htm). Acesso em: 27 abr. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm). Acesso em: 27 abr. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17347orig.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm). Acesso em: 27 abr. 2023.
- BRASIL. [Constituição (1988)] **da República Federativa do Brasil. 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 27 abr. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17998.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17998.htm). Acesso em: 27 abr. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Código de defesa do consumidor. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm). Acesso em: 27 abr. 2023.
- BRASIL. **Lei complementar nº 75, de 20 de maio de 1993**. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp75.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm). Acesso em: 27 abr. 2023

BRASIL. **Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995**. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19008.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19008.htm). Acesso em: 27 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm). Acesso em: 27 abr. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 27 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008**. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6527.htm). Acesso em:  
27 abr. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei na Câmara dos Deputados nº 8.046/2010**. Anteprojeto do Código de Processo Civil de 2015. Disponível em:  
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490267>. Acesso em: 27 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Livro digital. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em:  
[https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial\\_basico\\_governanca\\_2\\_edicao.PDF](https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF). Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. **Lei 13.105, de 16 de março 2015**. Código de processo civil. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 27 abr. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Petição inicial. Ação civil pública nº 5008138-68.2017.4.03.6105**. 2017. Disponível em:  
<http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/docs/00-peticao-inicial-acp-fdd.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Regimento interno do Conselho Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos**. Portaria nº 2.314/2018. Disponível em:  
<https://www.novo.justica.gov.br/seus-direitos-2/consumidor/direitos-difusos/anexos/portaria-no-2-314-de-26-de-novembro-de-2018.pdf/view>. Acesso em: 2 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Regimento interno do Conselho Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos**. Portaria nº 2.314/2018. Disponível em  
<https://www.novo.justica.gov.br/seus-direitos-2/consumidor/direitos-difusos/anexos/portaria-no-2-314-de-26-de-novembro-de-2018.pdf/view>. Acesso em 02 de mar. 2022.

BRASIL. Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difuso. **Ata da 214ª reunião ordinária do CFDD, realizada em 13 de agosto de 2018**. Disponível em:  
<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/anexos/ata214-cfdd.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difuso. **Ata da 224ª reunião ordinária do CFDD, realizada em 19 de setembro de 2019**. Disponível em:

<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/anexos/ata-da-224a-reuniao-ordinaria.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020. Disponível em: [file:///C:/Users/E.%20Junior/Downloads/Publicacao\\_digital\\_2.pdf](file:///C:/Users/E.%20Junior/Downloads/Publicacao_digital_2.pdf). Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difuso. **Ata da 15ª reunião extraordinária, realizada em 27 de agosto de 2020**. Disponível em: [https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/reunioes-do-cfdd/anexos-atas/atas-2020/2020\\_08\\_27\\_015\\_ata\\_reuniao\\_extraordinaria.pdf](https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/reunioes-do-cfdd/anexos-atas/atas-2020/2020_08_27_015_ata_reuniao_extraordinaria.pdf). Acesso em: 26 mar. 2023.

BRASIL. Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difuso. **Ata da 245ª reunião ordinária do CFDD, realizada em 8 de dezembro de 2021**. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/reunioes-do-cfdd/Atada245ReunioOrdinriadoCFDD.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2023.

BRASIL. Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difuso. **Ata da 243ª reunião ordinária do CFDD, realizada em 26 de outubro de 2021**. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/reunioes-do-cfdd/Atada243ReuniodoCFDD.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Petição inicial da ação civil pública nº 5036410-48.2021.4.03.6100**. Justiça Federal da 3ª Região, Seção judiciária de São Paulo. 2021. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/docs/acp-fdd-1.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2023.

BRASIL cai cinco posições no ranking global de IDH. Deutsche Welle Brasil, 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/brasil-cai-cinco-posi%C3%A7%C3%B5es-no-ranking-global-de-idh/a-55944829>. Acesso em: 14 dez. 2021.

BRANDÃO, C. do N.; BARBIERI, J. C.; SILVA, L. C. de J. S. Turismo Sustentável em Comunidades Indígenas da Amazônia. **Revista de Administração de Roraima - RARR**, Boa Vista, v. 2, p. 17 -28 , 2. Sem. 2012. Disponível em: [https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/barbieri\\_-\\_turismo\\_sustentavel\\_em\\_comunidades\\_indigenas\\_da\\_amazonia.pdf](https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/barbieri_-_turismo_sustentavel_em_comunidades_indigenas_da_amazonia.pdf). Acesso em: 26 abr. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451998000300004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000300004&lng=en&nrm=iso). <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000300004>. Acesso em: 12 dez. 2021.

BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Revista Organizações & Sociedade**, v. 27, n. 94, p. p. 370-395, 2020. DOI 10.1590/1984-9270941. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/26419/21698>. Acesso em: 26 abr. 2023

CAMBI, Eduardo. Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia**, Salvador, n. 17. 2008.

Disponível em:

[https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/662/o/Eduardo\\_Cambi\\_Neoconstitucionalismo\\_e\\_Neoprocessualismo.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/662/o/Eduardo_Cambi_Neoconstitucionalismo_e_Neoprocessualismo.pdf). Acesso em: 27 jul. 2023.

CÂMARA dos deputados. **Regimento interno**: resolução nº 17/1989. Brasília, DF, 1989.

Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2021-2021.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2022.

CÂMARA dos deputados. **Manual de elaboração legislativa modelos e informações**. 4.ed.

Rev e amp. 2002. Disponível em: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjcmcjz0sPAhWPppUCHRwUCDsQFnoECBYQAQ&url=https%3A%2F%2Fbd.camara.leg.br%2Fbd%2Fbitstream%2Fhandle%2Fbdcamara%2F16105%2Fmanual\\_elaboracao\\_legislativa.pdf%3Fsequence%3D1&usg=AOvVaw26n4gDFZB2Z96f7wXcaPGU](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjcmcjz0sPAhWPppUCHRwUCDsQFnoECBYQAQ&url=https%3A%2F%2Fbd.camara.leg.br%2Fbd%2Fbitstream%2Fhandle%2Fbdcamara%2F16105%2Fmanual_elaboracao_legislativa.pdf%3Fsequence%3D1&usg=AOvVaw26n4gDFZB2Z96f7wXcaPGU)

Acesso em: 24 abr. 2023.

CARVALHO, André Cutrim, **Expansão da fronteira agropecuária e a dinâmica do desmatamento na Amazônia Paraense**. 2012. Orientador: Maurício Aguiar Serra. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP:

2012. DOI: <https://doi.org/10.47749/T/UNICAMP.2012.862229>. Disponível em:

[file:///C:/Users/E.%20Junior/Downloads/Carvalho\\_AndreCutrim\\_D.pdf](file:///C:/Users/E.%20Junior/Downloads/Carvalho_AndreCutrim_D.pdf). Acesso em: 26 abr. 2023.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM. **Fundo público meramente contábil ou financeiro**. Brasília, DF: CNM, 2012. ISBN 978-85-99129-49-4 Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca\\_antiga/Fundos%20Publicos%20\(2012\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Fundos%20Publicos%20(2012).pdf). Acesso em: 12 dez. 2021.

COSTA, Eduardo José Monteiro da. A cultura como chave para a dependência da trajetória na teoria institucionalista de Douglass North. **Nova Economia**, v. 29, n. Especial, p. 1359-1358, 2019. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/5813>. Acesso em: 25 mar. 2022.

COSTA, Lúcia Cortês da. O governo FHC e a reforma do Estado brasileiro. **Pesquisa e Debate**, São Paulo, v. 11, n. 1, p.49-79, maio, 2000. Disponível em:

<https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/11922/8632>. Acesso em: 25 abr. 2023.

COUTO, Reinaldo; CAPAGIO, Álvaro do Canto. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.

DELLORE, Luiz Guilherme Pennacchi. Fundo Federal de Reparação de Direitos Difusos - FDD: aspectos atuais e análise comparativa com institutos Norte-Americanos. **Revista de Direito Ambiental**, v. 38, p. 124 - 139 | abr./ Jun, 2005 | DTR\2005\802. Revista dos tribunais *On line*, 2005. Disponível em: <https://portal.mpf.mp.br/maf/app/document?&src=rl&srguid=i0ad82d9b0000017fa8b7eb3a0829a79c&docguid=I460db690f25511dfab6f01000000000&hitguid=I460db690f25511dfab6f010000000000&spos=5&epos=5&td=13&context=29&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1#>. Acesso em: 20 mar. 2022.

DIAS, Jefferson Aparecido. Ministério público. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coord.). Tomo: Processo Civil. Cassio Scarpinella Bueno, Olavo de Oliveira Neto (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/189/edicao-1/ministerio-publico>. Acesso em: 17 dez. 2021.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 17. ed. Salvador: Jus Podivm, 2015. v. 1.

DIDIER JUNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada e tutela provisória**. 10. ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2015. v. 2.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 5. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2010. v. 4.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Efetividade do processo e os poderes do juiz**. Fundamentos do processo civil moderno. 3. ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MARTINS JR., Wallace Paiva. **Tratado de direito administrativo: teoria geral e princípios do direito administrativo**. 2.ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil. 2019. [livro eletrônico]. ISBN 978-85-5321-748-9. Série 19-28485 CDU-35(81).

EVANS, Peter. Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, v. 5, n. 9, 2008. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/5869>. Acesso em: 7 mar. 2023.

FERREIRA, Emanuel de Melo. As ruas e o Ministério Público: o papel do *Parquet* no diálogo entre sociedade e Estado através do direito de reunião. In: FERREIRA, Emanuel de Melo. **Temas atuais do Ministério Público Federal**. 3. ed. Bahia: Ed. Juspodivm, 2015.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FIOCRUZBRASILIA. Disponível em <https://www.fiocruzbrasilia.fiocruz.br/populacao-em-situacao-de-rua-aumentou-durante-a-pandemia/>. Acesso em: 22 out. 2021.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, 2000: Planejamento e Políticas Públicas – PPP. Publicado em 2009-10-06. Disponível em: [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89). Acesso em: 12 dez. 2021.

GAMEIRO, Nathália. **População em situação de rua aumentou durante a pandemia**. FIOCRUZ, 8 jun. 2021. Disponível em: <https://www.fiocruzbrasilia.fiocruz.br/populacao-em-situacao-de-rua-aumentou-durante-a-pandemia/>. Acesso em: 22 out. 2021.

GARCIA, Emerson. **Ministério público**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. Edição digital. Disponível em: <https://bibliotecadigital.saraivaeducacao.com.br/epub/613801?title=Minist%C3%A9rio%20P%C3%BAblico>. Acesso em: 20 dez. 2021.

GARCIA, Emerson. **Ministério público**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. Edição digital. Disponível em <https://app.saraivadigital.com.br/leitor/ebook:580635>. Acesso em: 25 abr. 2019.

GIDI, Antonio. **Rumo a um código de processo civil coletivo**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

HABERLE, Peter. Hermenêutica Constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para interpretação pluralista e “procedimental” da constituição. **Revista Direito Público (RDP)**, Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, v. 11, n. 60, 2014. Disponível em <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2353>. Acesso em: 18 dez. 2021.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 2 v.

JACOBI, P. R. Espaços Públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 18, n. 1-2, 2011. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/5033>. Acesso em: 26 abr. 2023.

JUSTIÇA. Disponível em: Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/Selecao%20de%20Projetos%202019%20-%20Orgaos%20Federais> Acesso em 23 abr. 2019.

JESUS, Leandro Santos Bulhões de; SAMPAIO, Leonardo Grokoski. A História, a pós-colônia e os “novos” sujeitos na produção dos conhecimentos: reflexões com Achille Mbembe. **Revista Cadernos de Ciências Sociais da UFRPE**, v. 2, n. 11, p. 109–125, 2018. Disponível em: <https://www.journals.ufrpe.br/index.php/cadernosdecienciasociais/article/view/1726>. Acesso em: 12 jul. 2023.

JOBIM, Marco Felix; ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de processo estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. [livro eletrônico]. ISBN 978-65-5614-568-6. Disponível em: <https://portal.mpf.mp.br/rtrpview/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografias%2F260701231%2Fv1.2&titleStage=F&titleAcct=ia744d779000001593d53a067c09b01c5#sl=p&eid=14eccb05b1cde2ed6c08c08e62d77135&eat=%5Bereid%3D%2214eccb05b1cde2ed6c08c08e62d77135%22%5D&pg=IV&psl=&nvgS=false>. Acesso em: 3 Jan. 2022.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Ministério público do trabalho**. 8. ed. São Paulo: SARAIVA, 2017. Edição digital. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788547213466/pageid/0>. Acesso em: 20 dez. 2021.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**. 3. ed. São Paulo, 2018. 80 p.

MARCOVITCH, J. **A gestão da Amazônia**: ações empresariais, políticas públicas, estudos e propostas. São Paulo: EDUSP: 2011. 312 p.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela inibitória (individual e coletiva)**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2006.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do Nascimento. **Comentários À lei de responsabilidade fiscal**. 7. ed. São Paulo: SARAIVA, 2014. Ed. Digital. Disponível em: <https://app.saraivadigital.com.br/leitor/ebook:580921>. Acesso em: 24 abr. 2019.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MATOS, Richer de Andrade; ROVELLA, Syane Brandão Caribé. **Do crescimento econômico ao desenvolvimento sustentável**: conceitos em evolução. 2017. 12 p. Disponível em: <https://www.opet.com.br/faculdade/revista-cc-adm/pdf/n3/do-crescimento-economico-ao-desenvolvimento-sustentavel-conceitos-em-evolucao.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2021.

MAZZILI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em Juízo**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2011.

MAZUOLLI, Valério de Oliveira; FARIA, Marcelle Rodrigues da Costa; OLIVEIRA, Kledson Dionysio. **Controle de convencionalidade pelo Ministério Público**. 1. ed. São Paulo: Editora Forense, 2020. Edição Digital. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530992811/epubcfi/6/2\[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml0\]!/4/2/2%4052:65](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530992811/epubcfi/6/2[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml0]!/4/2/2%4052:65). Acesso em: 20 dez. 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão pública**. 4. ed. São Paulo: SARAIVA, 2020. Edição Digital. Disponível em: <https://app.saraivadigital.com.br/leitor/ebook:581113>. Acesso em: 28 abr. 2023.

NINO, Carlos Santiago. **La constitución de la democracia deliberativa**. Barcelona: Gedisa, 2003.

OLHE para a fome. Oxfam Brasil. Disponível em <https://www.oxfam.org.br/especiais/olhe-para-a-fome/>. Acesso em 22 jan. 2021.

OLIVEIRA, Mariane Guimarães de Mello. **A sociedade e o fundo de direitos difuso**. 2019. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/go/institucional/publicacoes/docs/O%20FDD%20e%20a%20sociedade.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2023.

PAGLIUSO REGATIERI, Ricardo. Modernidade, terror e política da morte. **Caderno CRH**, v. 33, p. e020033, 2020. DOI: 10.9771/ccrh.v33i0.33835. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/33835>. Acesso em: 12 jul. 2023.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, 2005. FGV-EAESP. Disponível em: <https://www.fgv.br/rae/artigos/revista-rae-vol-45-num-1-ano-2005-nid-45058/>. Acesso em: 11 dez. 2021.

POPPER, Karl Raimund. **A sociedade aberta e seus inimigos**. Trad. Milton Amado. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Edusp, 1974.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

RAMOS, André de Carvalho; GRAMSTRUP, Erik Frederico. **Comentários à lei de introdução às normas do direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2021. *E-book*. Disponível em <https://bibliotecadigital.saraivaeducacao.com.br/epub/775662?title=Coment%C3%A1rios%20%C3%A0%20Lei%20de%20introdu%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0s%20normas%20do%20direito%20brasileiro>. Acesso em: 9 de mar. 2022.

REDE brasileira de pesquisa em soberania e segurança alimentar e nutricional (Rede PENSSAN). **I Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia Covid-19 no Brasil**. Brasil, 2021. ISBN: 978 65 87504 19 3. Disponível em: [http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_Inseguranca\\_alimentar.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf). Acesso em: 28 fev. 2022.

REDE brasileira de pesquisa em soberania e segurança alimentar e nutricional (Rede PENSSAN). **II Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil** [livro eletrônico]: II VIGISAN: relatório final/Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN. São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/>. Acesso em: 5 abr. 2023.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à gestão pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. Ed. digital. Disponível em: <https://app.saraivadigital.com.br/leitor/ebook:580787>. Acesso em: 23 abr. 2019.

SCAFF, Luma Cavaleiro de Macêdo; PEREIRA, Luiz Felipe da Fonseca; PINHEIRO, Lucas Gabriel Lopes. Financiamento da educação superior no Brasil e os fundos patrimoniais: um

estudo sobre o fundo da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v. 16, n. 1, p. 327-347, 2021. DOI: <https://doi.org/10.46560/meritum.v16i1.8182>. Disponível em: <http://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/download/8182/4282>. Acesso em: 11 mar. 2022.

SENADO FEDERAL. **Regimento interno**: resolução nº 93/1970. Brasília, DF: Senado Federal, 1970. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 5 mar. 2022.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Letras, 2000.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2013. [livro eletrônico]. Disponível em: [https://www.ufrb.edu.br/ccaab/images/AEPE/Divulga%C3%A7%C3%A3o/LIVROS/Metodologia\\_do\\_Trabalho\\_Cient%C3%Adfico\\_-\\_1%C2%AA\\_Edi%C3%A7%C3%A3o\\_-\\_Antonio\\_Joaquim\\_Severino\\_-\\_2014.pdf](https://www.ufrb.edu.br/ccaab/images/AEPE/Divulga%C3%A7%C3%A3o/LIVROS/Metodologia_do_Trabalho_Cient%C3%Adfico_-_1%C2%AA_Edi%C3%A7%C3%A3o_-_Antonio_Joaquim_Severino_-_2014.pdf). Acesso em: 6 mar. 2021.

SILVA, Celso de Albuquerque; LAGO, Laone. O Ministério Público Brasileiro: institucionalização e consolidação do representante da “sociedade” aberta” no Brasil como agente indutor de políticas públicas. *In*: SILVA, Celso de Albuquerque; LAGO, Laone. **Temas atuais do Ministério Público Federal**. 3.ed. Bahia: Ed. Juspodivm, 2015.

SIMONIAN, L. T. L. Tendências recentes quanto à sustentabilidade no uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais amazônicas. *In*: ARAGÓN-VACA, L. E. (org.). **Populações e meio ambiente na pan-Amazônia**. Belém: NAEA;UNESCO, 2007. p. 25-44. Disponível em: [http://www.naea.ufpa.br/images/Livros/Estado\\_Sistemas\\_Produtivos\\_e\\_Populaes\\_Tradicionais.pdf](http://www.naea.ufpa.br/images/Livros/Estado_Sistemas_Produtivos_e_Populaes_Tradicionais.pdf). Acesso em: 26 abr. 2023.

SOUZA, Narda M. C. G. de. **A gestão ambiental pública na Amazônia brasileira**: uma análise do Projeto de Gestão Ambiental Integrada no estado do Pará. Orientador: Josep Pont Vidal. 2013. 273 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2013. Disponível em: <https://www.ppgdstu.prosp.ufpa.br/ARQUIVOS/teses/TESES/2013/NARDA%20MARGARETH.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2023.

SOARES, Vanessa Brulon. **Choque de gestão ou choque de racionalidades?** 2011. 193 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9401/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Vanessa%20Brulon.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 26 abr. 2023.

VENZON, Fábio Nesi. Fundo de Defesa de Direitos Difusos: descompasso com a garantia da tutela adequada e efetiva dos direitos coletivos. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, DF, a. 16, n. 50, p. 125-146, jul./dez. 2017. Disponível em: [https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-50-julho-dezembro-2017/at\\_download/file](https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-50-julho-dezembro-2017/at_download/file). Acesso em: 20 mar. 2022.

VENZON, Fábio Nesi. **Fundo de Defesa de Direitos Difusos: uma abordagem à luz do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**. 2017. 78 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Direito Ambiental)- Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/179109/001065675.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 mar. 2022.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. [livro eletrônico]. Disponível em: <https://portal.mpf.mp.br/rtprovview/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografias%2F112830649%2Fv2.4&titleStage=F&titleAcct=ia744d779000001593d53a067c09b01c5#sl=p&eid=88a17cb7b56037ab77c440a1cda2a16b&eat=%5Bereid%3D%2288a17cb7b56037ab77c440a1cda2a16b%22%5D&pg=RB-6.7&psl=&nvgS=false>. Acesso em: 5 jan. 2022.

VITORELLI, Edilson; OLIVEIRA, Matheus Rodrigues. **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, v. 278, n. 3, p. 221-250, set./dez. 2019. O Fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos e o desvio de finalidade na aplicação de seus recursos. **Revista de Direito Administrativo**, v. 278, n. 3, p. 221-250, 2019. DOI: 10.12660/rda.v278.2019.80836. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/80836>. Acesso em: 13 dez. 2021.

## **APÊNDICE**

**APÊNDICE A - Projeto de lei nº , DE 2023<sup>56</sup>**

Altera a Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995, para alterar a composição, a presidência e a forma de tomada de decisões do Conselho Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, bem como revoga o Decreto nº 1.306, de 09 de novembro de 1994.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 2º da Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º O CFDD, com sede em Brasília, será integrado pelos seguintes membros:

I - Um representante da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça;

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;

V - Um representante do Ministério da Fazenda;

VI - Um representante do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE;

VII - Quatro representantes do Ministério Público da União, sendo um do Ministério Público Federal – MPF, um do Ministério Público do Trabalho - MPT, um do Ministério Público Militar - MPM e um do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT, sendo todos indicados por ato do Procurador-Geral da República;

VIII - Cinco representantes de entidades civis que atendam aos pressupostos dos incisos I e II do art. 5º da Lei nº 7.347, de 1985;

IX – Um representante da Defensoria Pública da União;

X – Cinco representantes das Defensorias Públicas dos Estados a serem indicados pela ANADEP – Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos, sendo um de cada região do país (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul);

XI – Cinco representantes dos Estados, sendo um de cada região do país, a serem indicados, respectivamente, pelo Consórcio Amazônia Legal (Norte), Consórcio Nordeste (Nordeste), Consórcio Brasil Central (Centro-Oeste) e Consórcio de Integração Sul e Sudeste (Sul e Sudeste);

XII – Cinco representantes dos Municípios, sendo um para cada região, a serem indicados na forma do inciso XI;

XIII – Um representante do Distrito Federal;

XIV – Um representante do Tribunal de Contas da União;

<sup>56</sup>Construído de acordo com o Manual de Elaboração Legislativa da Câmara dos Deputados.

XV – Um representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União;

XVI – Cinco representantes das Instituições Federais de Ensino Superior a serem indicados pela ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior -, sendo um de cada região do país (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul);

Parágrafo único. A presidência do Conselho Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos será exercida alternadamente, com mandato de 2 (dois) anos, não renovável, sendo, a escolha, por decisão de mais da metade de todos os seus membros” (NR)

Art. 2º O caput do art. 3º da Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995, fica acrescido do seguinte inciso:

“Art. 3º .....

VIII – Elaborar e aprovar o seu próprio regimento interno, por voto da maioria de seus integrantes, respeitados os termos desta lei e da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.” (NR)

Art 3º O art. 4º da Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 4º Fica o Poder Executivo autorizado a regulamentar o funcionamento do CFDD, nos termos desta lei e da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.” (NR)

Art. 4º O caput do art. 5º da Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995, fica acrescido do seguinte parágrafo único:

“Art. 5º .....

Parágrafo único. A partir da segunda composição do CFDD em diante, as entidades a que se refere o inciso VIII do art. 2º desta Lei serão escolhidas pelo Presidente em exercício, indicadas em lista sêxtupla a ser escolhida pelos integrantes do Conselho, observando, dentre outros, a representatividade e a efetiva atuação na tutela do interesse estatutariamente prevista.

.....” (NR)

Art. 5º Fica revogado o Decreto nº 1.306, de 09 de novembro de 1994, a partir da vigência da presente lei.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, ficando convalidados os atos praticados antes de sua vigência.

## JUSTIFICATIVA

A Lei nº 9.008/1995, Cria, na estrutura organizacional do Ministério da Justiça, o Conselho Federal de que trata o art. 13 da Lei nº 7.347/1985, altera os arts. 4º, 39, 82, 91 e 98 da Lei nº 8.078/1990, e dá outras providências.

O presente projeto de lei, baseado no estudo apresentado por meio da dissertação de mestrado da qual faz parte na condição de apêndice, busca trazer ao Conselho Gestor do Fundo de Direitos Difusos a diversidade, a representatividade e a pluralidade quanto a sua composição, fazendo com que não haja dominância ou predominância de um grupo representativo, tal como ocorre na atualidade, em que o Poder Executivo federal, que, mesmo representando menos de 10% (dez por cento) dos legitimados para propor Ação Civil Pública, possui 60% (sessenta por cento) das cadeiras do CFDD, o que, por seu turno, faz com que as decisões estejam à mercê de uma política de governo, diga-se, o governante e os respectivos ministros que estiverem no exercício dos respectivos mandatos.

Com a modificação legal, o poder decisório deixa de ficar concentrado, diluindo-se entre os agentes legitimados para a propositura da Ação Civil Pública, com a contemplação de representantes de Estados, Municípios, Distrito Federal e Defensorias Públicas, além de contemplar, também, o Poder Legislativo Federal, por meio de seus braços fiscalizatórios, quais sejam, o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União.

Sendo a Lei nº 9.008/1995, uma regulamentação da Lei da Ação Civil Pública, a Lei nº 7.347/1985, a primeira deve, necessariamente refletir a segunda, sobre pena de estar em desconformidade com o ordenamento jurídico pátrio.

A União, sendo somente um dentre os 11 (onze) legitimados para propor a ação civil pública principal, e respectiva e eventual a ação cautelar, de acordo com o artigo 5º, da Lei da Ação Civil Pública, a Lei nº 7.347/1985, não pode dominar o Conselho Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, com o direito a 60% (sessenta por cento) dos assentos votantes. Trata-se de verdadeira violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, o que ocasiona, conseqüentemente, uma violação a própria redação expressa do artigo 2º da Lei do Processo Administrativo, a Lei nº 9.784/1999 (BRASIL, 1999).

A análise de dados feita na dissertação de mestrado da qual este projeto de lei faz parte como anexo mostrou o quanto essa dominância por parte do Poder Executivo federal no âmbito do CFDD faz diferença em relação ao efetivo dispêndio de verbas do Fundo para a concretização de direitos fundamentais, eis que o total arrecadado pelo Fundo de Defesa de

Direitos Difusos em um recorte de 14 anos, mais que o dobro do período analisado no estudo, foi de R\$4.650.836.611,97 (Quatro bilhões, seiscentos e cinquenta milhões, oitocentos e trinta e seis mil, seiscentos e onze reais e noventa e sete centavos), que é o total da receita líquida para esse intervalo, ao passo que, desse montante, apenas R\$789.383.113,37 (Setecentos e oitenta e nove milhões, trezentos e oitenta e três mil, cento e treze reais e trinta e sete centavos) foram efetivamente empenhados, ou seja, empregados em projetos do Fundo, o que representa menos de 20% (vinte por cento) do valor total, tendo, o restante, servido ao superávit primário, em virtude de contingenciamento de receita.

Além disso, o presente projeto corrige outros pontos falhos da legislação atual, quais sejam, a presidência do CFDD, a forma de escolha das entidades da sociedade civil e os limites e diretrizes para a regulamentação da norma através de decreto do Poder Executivo. A presidência do Conselho Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, agora, em vez de exercia necessariamente pelo Ministro da Justiça e Segurança Pública, integrante do Poder Executivo federal, será exercida alternadamente, com mandato de 2 (dois) anos, não renovável, sendo, a escolha, por decisão de mais da metade de todos os seus membros, por quaisquer dos integrantes do CFDD, o que traz, certamente, o aspecto democrático que faltava, em relação a esse tópico, no texto da Lei nº 9.008/1995.

Além disso, as entidades a que se refere o inciso VIII do art. 2º desta Lei passarão a ser escolhidas não mais pelo Presidente em exercício de modo livre, mas sim a partir de indicação, por meio de lista sêxtupla a ser escolhida por todos os integrantes do próprio Conselho, observando, dentre outros, a representatividade e a efetiva atuação na tutela do interesse estatutariamente prevista. Será mais um aspecto democrático a ser acrescido à norma, visto que a concentração de poder se faz alheia aos princípios democráticos e plurais consagrados pela Constituição Republicana de 1988.

Não bastasse isso, o Conselho Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos passa a ter a competência de elaborar e aprovar o seu próprio regimento interno, por voto da maioria de seus integrantes, respeitados os termos desta lei e da Lei nº 7.347/1985, o que levará pluralidade e a vontade de todos os integrantes do CFDD, também, ao seu regimento.