

AÇÃO CIVIL PÚBLICA: O CONTROLE DAS VERBAS DESTINADAS A FUNDOS DE DIREITOS DIFUSOS NO CONTEXTO DA ORDEM JURÍDICA

PUBLIC CIVIL ACTION: THE CONTROL OF AMOUNT ALLOCATED TO DIFFUSE RIGHTS FUNDS IN THE CONTEXT OF THE LEGAL ORDER

Recebido em	20/10/2023
Aprovado em	10/11/2023

Carlos Rodrigo Smith da Silva¹
Felipe Oliveira Kato²
Alexandre Pereira Bonna³

RESUMO

O presente trabalho tem por objeto o estudo do instituto dos fundos de verbas oriundas de ações civis públicas como um instrumento jurídico voltado para a proteção dos direitos difusos e coletivos, que vão além dos interesses individuais ou de grupos específicos. Para tanto, foi utilizado o método dedutivo, a partir de pesquisas bibliográficas, como artigos científicos, e documentais, como decisões judiciais, para se chegar às conclusões em voga. Nessa via, intenciona-se investigar se este instrumento, os Fundos de Direitos Difusos, estão sendo utilizados corretamente a fim de viabilizar o controle das verbas advindas de indenizações em sede de ações civis públicas. O texto também aborda a fiscalização e o uso adequado dos fundos de direitos difusos, destacando que, em alguns casos, a lei é ausente em alguns aspectos, prejudicando o controle sobre sua destinação. Ao final, propõe a necessidade de um projeto de lei complementar à Lei de Ação Civil Pública, tornando obrigatório o repasse ao fundo desde o primeiro grau de jurisdição, exceto em casos estritamente necessários, como em sede de efeito suspensivo. Sugere ainda a possibilidade de pagamento antecipado pela parte condenada e a implementação de mecanismos de controle eletrônico para os afetados, bem como a inclusão legal da ação de exigência de contas para garantir transparência e responsabilidade no processo.

Palavras-chave: Fundos; Ação civil pública; Controle; Destinação; Fiscalização.

¹ Graduando em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará(2023). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público e Direito Tributário..

² Possui graduação em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará(2023). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público.

³ Doutor em Direito pela Universidade Federal do Pará - UFPA (2018), com sanduíche na University of Edinburgh. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Pará - UFPA (2015). Graduado em Direito pela Universidade Federal do Pará - UFPA (2012). Atualmente é Professor do CESUPA e UNIFAMAZ. Associado Fundador e Diretor Adjunto do Instituto Brasileiro de Estudos de Responsabilidade Civil - IBERC. Advogado..

ABSTRACT

The purpose of this article is to study the institute of funds arising from public civil actions as a legal instrument aimed at protecting diffuse and collective rights, which go beyond individual interests or specific groups. To this end, the deductive method was used, based on bibliographical research, such as scientific articles, and documents, such as court decisions, to reach the current conclusions. In this way, the intention is to investigate whether this instrument, the Diffuse Rights Funds, are being used correctly in order to enable the control of funds arising from compensation in public civil actions. The text also addresses the supervision and appropriate use of diffuse rights funds, highlighting that, in some cases, the law is absent in some aspects, impairing control over their allocation. In the end, it proposes the need for a complementary bill to the Public Civil Action Law, making the transfer to the fund mandatory from the first level of jurisdiction, except in strictly necessary cases, such as in cases of suspensive effect. It also suggests the possibility of advance payment by the convicted party and the implementation of electronic control mechanisms for those affected, as well as the legal inclusion of the action to demand accounts to guarantee transparency and responsibility in the process.

Keywords: Funds; Public civil action; Control; Destination; Oversight.

1 INTRODUÇÃO

A ação civil pública (ACP) pode ser definida como um instrumento dado pelo constituinte para tutelar o direito de um coletivo de pessoas. O Autor dessa ação, que em grande parte das vezes é o Ministério Público, tem legitimidade extraordinária para defender os direitos difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos daqueles lesados por pessoas físicas ou empresas (Figueiredo, 1997).

Na perspectiva do dispositivo normativo supracitado, o Art. 13 da Lei 7.347/85 deixa explícito que:

Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo [...], sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados. §1º. Enquanto o fundo não for regulamentado, o dinheiro ficará depositado em estabelecimento oficial de crédito, em conta com correção monetária (Brasil, 1985, online).

Este Fundo de Direitos Difusos (FDD), como é dito, deverá ser gerido por um Conselho Federal ou Estadual, tendo como participantes o Ministério Público e os representantes da comunidade lesada (Brasil, 1985). Contudo, percebe-se que a lei não firma dispositivos específicos para a fiscalização das verbas destinadas a tais fundos.

Nesse âmbito, o objetivo do presente estudo é investigar o instituto do fundo de direitos difusos, mais especificamente a forma como é utilizado pelo Judiciário no contexto do direito brasileiro. Para se chegar a isso, parte-se do problema de pesquisa: “o fundo de

direitos difusos está sendo utilizado e fiscalizado de maneira profícua ao cidadão e à coletividade, assim como define a Lei da Ação Civil Pública?”.

Com base nisso, o tópico seguinte observará o cabimento e a importância dos FDD, tanto para o ordenamento jurídico como para a sociedade. Da maneira como proclama o sistema jurídico *civil law*, adotado pelo Brasil, a norma é a principal fonte para a aplicação do direito. Logo, uma lei que prevê a possibilidade de uso desse instrumento para trazer justiça à coletividade deveria conter, de modo expresso, as possibilidades de seu controle. Nesse sentido, examina-se como a ordem jurídica viabiliza a fiscalização das verbas oriundas de ações civis públicas destinadas a fundos.

Por isso, será destacada a jurisprudência envolvendo ações civis públicas para melhor elucidar a questão. Cumpre ressaltar que tal fonte é vital para o estudo em voga, uma vez que as decisões dos tribunais nos auxiliam a compreender a visão do Judiciário perante a situação dos fundos de direitos difusos, provenientes desse tipo de medida judicial. Ademais, como é uma fonte mais específica, é possível investigar a atuação jurisdicional em cada caso concreto. Nessa via, o critério utilizado para a escolha das decisões judiciais em questão foi a diversidade de áreas do direito.

Com base nisso, os casos delineados permeiam diferentes matérias, como a seara ambiental, trabalhista, consumerista, administrativa e penal. Todas as esferas em questão contribuem para um entendimento multidisciplinar dos fundos no âmbito da ação civil pública e da compreensão jurídica acerca de questões adjacentes a isso, como o conceito de improbidade administrativa. Além disso, serão utilizados dados estatísticos advindos de pesquisas para demonstrar a realidade factual da utilização dos fundos e do manejo das verbas públicas que o envolvem.

No tópico seguinte, tratar-se-á das possibilidades jurídicas de controle desses fundos. Como será desenvolvido, cabe não somente ao gestor público dos recursos dos FDD, mas também é uma responsabilidade dos cidadãos, como sujeitos de direito capazes de fiscalizar e interpor medidas judiciais cabíveis em eventual caso de desvio de recursos, má administração ou não repasse correto das verbas ao grupo lesado, que se beneficiará desse fundo.

Em relação à metodologia de pesquisa, expõe Gil (2022, p. 42): “As pesquisas descritivas têm como objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno. Podem ser elaboradas também com a finalidade de identificar possíveis relações entre variáveis”. Ou seja, afirma-se que a presente pesquisa se utiliza do método descritivo, pois é caracterizada pelo objetivo de identificar vínculos e padrões em certos aspectos do direito.

Nesse liame, o artigo tem como primordial objetivo investigar como a ordem jurídica possibilita o controle das verbas advindas de ações civis públicas destinadas a fundos, por meio da pesquisa bibliográfica e documental. A primeira é explicada pelo uso de diversas fontes de pesquisa científica, como artigos acadêmicos. A segunda é caracterizada pelo uso de jurisprudência, que, apesar de se assemelhar à bibliográfica em alguns pontos, trata do problema em questão de forma mais específica (Gil, 2022).

2 CABIMENTO E IMPORTÂNCIA

Ao abordar a ação cível pública ela caracteriza-se como um instrumento processual destinado a proteger direitos difusos ou coletivos, ou seja, direitos que vão além dos interesses individuais e pertencem à sociedade como um todo ou a grupos particulares ou identificáveis de pessoas. Esses direitos podem estar relacionados ao meio ambiente, patrimônio, direitos do consumidor, entre outros, assim como preceitua-se no artigo 1º da Lei da Ação Civil Pública (Brasil, 1985).

Quando esses direitos são violados, o Ministério Público ou outra entidade competente poderá propor ação civil para responsabilizar o infrator e exigir indenização pelos danos causados. Os processos civis públicos são regidos pela Lei nº 7.347/85, que estabelece as regras e procedimentos para a sua instauração e julgamento (Brasil, 1985).

Um dos dispositivos mais importantes da Lei 7.347/85 é a disposição que determina o destino dos valores recuperados em caso de condenação por dano moral ou patrimonial decorrente de ação civil pública. Esses valores devem ser devolvidos ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD) que foi estabelecido pelo artigo 13 da mesma lei, e está instituído como fundo especial vinculado ao Ministério da Justiça e ao Ministério da Segurança Pública e regulamentado pela Lei nº 9.008/95 (Brasil, 1995).

O objetivo do FDD é financiar projetos que defendem e preservam direitos coletivos difusos. Para tanto, instituiu uma diretoria composta por representantes de diversos órgãos públicos federais e organizações da sociedade civil comprometidas com a defesa desses direitos. A Diretoria é responsável por estabelecer diretrizes, normas e prioridades para a aplicação dos recursos do FDD em projetos voltados à prevenção, recuperação, conservação e proteção de interesses difusos e coletivos (Brasil, 1995). Para regular o recolhimento das verbas, a Resolução nº 30, datada de 26 de novembro de 2013, estabelece as diretrizes a serem seguidas pelo CFDD.

Além do FDD federal, cada estado da federação está amparado pela lei e poderá criar seus próprios fundos estaduais para defesa dos direitos difusos, observados os princípios e normas estabelecidos. Esses recursos estaduais também devem receber valores provenientes de condenações por danos morais ou materiais decorrentes de ações civis públicas na esfera estadual, essa descentralização busca assegurar uma abordagem mais localizada e adaptada às necessidades e peculiaridades de cada região (Brasil, 1985).

É válido ressaltar que alguns estados já contam com fundos nacionais, a título de exemplo: São Paulo que conta com o Fundo Nacional de Defesa dos Interesses da Proliferação (FID), o estado do Paraná com o Fundo Nacional de Indenização de Danos por Difusão (FRID) e não menos importante o Rio Grande do Sul conta com a Fundação Estadual de Defesa do Consumidor, a FECON (Salles, 2015).

Os recursos provenientes de ações civis públicas são instrumentos essenciais para garantir a proteção efetiva dos interesses difusos e coletivos no Brasil. Eles permitem que valores derivados de crenças sejam usados em benefício social e ambiental, contribuindo assim para a promoção dos direitos civis, da democracia e do desenvolvimento sustentável (Brasil, 1994).

3 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL

A partir das delimitações preliminares acerca do cabimento e da imprescindibilidade da ACP e do instituto do fundo de verbas no ordenamento jurídico, é mister pôr em exame tais conceitos à luz de casos concretos. Assim, será exposto de modo mais profícuo os detalhes e liames das decisões do Judiciário sobre questões envolvendo fundos de direitos nesse tipo de ação.

Com a finalidade de abarcar todos os aspectos disciplinares envolvendo o tema em estudo, destaca-se o posicionamento de diferentes áreas do Direito, bem como de instâncias inferiores e superiores do aparato jurisdicional. O objetivo, nesta seção, é pôr em destaque o modo decisório dos juízes em relação aos fundos ao longo do tempo, a fim de investigar se o FDD está sendo utilizado de modo correto.

3.1 O CASO DO IMÓVEL AMBIENTALMENTE DANOSO DE PARATY, RJ

Em primeiro plano, a jurisprudência que se coloca em estudo possui matéria ambiental, sendo caso de âmbito federal. Em suma, a situação descreve a condição de Maria

Elizabeth Tannus Notari (agravante), que foi condenada em ação civil pública interposta pelo Ministério Público Federal (MPF) para reparar e ressarcir os danos ambientais causados em razão de sua propriedade, um imóvel localizado na Praia Grande de Cajaíba, Município de Paraty, RJ (Brasil, 2012).

Nesse aspecto, a sentença condenatória ordenou a demolição deste no prazo de 30 (trinta dias), sob pena de multa diária de quinhentos reais. Com o intuito de impedir a destruição de sua propriedade, a Agravante requereu ao juízo efeito suspensivo da execução. A medida foi deferida, de modo que suspendeu a execução até a análise do mérito do agravo de instrumento, mas também impediu Notari de construir na área de preservação. No entanto, o MPF interpôs novamente agravo interno objetivando modificar a decisão para suspender o efeito suspensivo (Brasil, 2012).

A partir dos fatos relatados, a 7ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, por unanimidade, decidiu por negar provimento ao recurso do Ministério Público Federal (Brasil, 2012). Este interpôs novo recurso para que houvesse imediato pagamento a título de indenização ao Fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos, criado sob a modalidade de liquidação por arbitramento. Entretanto, o juízo entendeu que pagar desde logo prejudicaria o contraditório da Autora (Notari), como afirma no excerto a seguir retirado do inteiro teor da decisão judicial.

Na hipótese vertente, [...] o ressarcimento desde logo do suposto dano causado e o pagamento direcionado ao Fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos mostra-se excessivamente gravoso para cumprimento imediato, tendo em vista a existência de recurso pendente de julgamento. (Brasil, 2012, p. 9)

Nesse viés, a doutrina processual civil explica que certas condutas do juízo são imprescindíveis para que os prejuízos sejam evitados (Marinoni; Arenhart; Mitidiero, 2019). Ou seja, é bem provável que o juízo tenha decidido dessa forma para evitar danos às partes e ao processo.

3.2 O CASO DOS MENORES DETENTOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Em segundo plano, o caso a seguir trata de ação civil pública interposta pela Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais contra o próprio Estado. A situação enseja dano moral coletivo, uma vez que o ente federativo provocou lesão significativa e irreversível à coletividade ao custodiar menores detentos, que, após completarem 18 (dezoito) anos de

idade, eram transferidos para celas de presos provisórios e definitivos e recebiam igual tratamento dado aos detentos maiores de idade (Brasil, 2019).

O acórdão reconheceu dos fatos e irregularidades no Município de Ipatinga por unanimidade, constatando a necessidade de internação dos menores em unidades exclusivas para essa faixa etária. Em relação ao dano moral coletivo, observou-se a utilização da Lei n. 7.347/85, a percepção de interesse difuso e coletivo e a configuração de responsabilidade civil objetiva por parte do Estado de Minas Gerais (Brasil, 2019).

No tocante ao pagamento a título de indenização, o inteiro teor da decisão judicial mostra apontamento genérico da destinação destes recursos. De início, percebe-se receio na aplicação do fundo quando exprime no trecho: “Em circunstâncias tão peculiares como a dos autos, há de se evitar que a quantia indenizatória acabe diluída em Fundo federal ou estadual dedicado ao universo heterogêneo dos direitos coletivos e difusos” (Brasil, 2019, p. 12).

Logo, finalmente se depreende que o juízo abre possibilidades para a não utilização do fundo e aplicação direta dos valores indenizatórios. O trecho a seguir conclui o raciocínio ao afirmar que: “Logo, a *ratio* da norma não veda ao juiz a possibilidade – se entender mais eficaz, célere e eficiente – de aplicar imediata, direta e localmente os valores da condenação em dinheiro, dispensada a intermediação do Fundo instituído pela lei” (Brasil, 2019, p. 13).

3.3 MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO V. KTX CALÇADOS LTDA

Em terceiro lugar, em sede de análise de processos envolvendo ação civil pública, destaca-se jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho, de caso promovido pelo Ministério Público do Trabalho (MPT) da 3ª Região contra a empresa KTX Calçados LTDA (Brasil, 2015).

O ocorrido configura danos morais coletivos e enseja indenização, uma vez que a empresa violou diversos direitos e normas trabalhistas de seus funcionários, tais como a não observância do registro do ponto, o limite de duas horas por dia para trabalho extraordinário e intervalo intrajornada. Tendo sido comprovada a afronta à Carta Trabalhista (CLT), deu-se parcial provimento ao recurso de revista do MPT para condenação ao pagamento de indenização na ordem de cinquenta mil reais (Brasil, 2015).

Nesse aspecto, o inteiro teor da decisão judicial explicita que o MPT requereu a reversão do montante indenizatório ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Em sentido oposto, são ainda utilizados pelo juízo doutrinas e jurisprudência contrárias à destinação do

valor a um fundo. Entretanto, reconheceu-se a necessidade de sua utilização, embora não fosse revertido ao FAT propriamente, conforme o acórdão a seguir denota.

ACORDAM os Ministros da Sexta Turma do Tribunal Superior do Trabalho, por unanimidade: [...] II – conhecer do recurso de revista, por divergência jurisprudencial, e, no mérito, dar-lhe provimento parcial para condenar a empresa ao pagamento da indenização por danos morais coletivos no valor de R\$ 50.000,00, revertido ao FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, com amparo no art. 13 da Lei nº 7.347/85. (Brasil, 2015, p. 30)

Nesse âmbito, a doutrina do direito do trabalho expõe que a natureza da indenização derivada de dano moral é de punição educativa ao agressor (BOMFIM, 2021). Apesar disso, o dano moral coletivo trabalhista foi excluído da possibilidade de reparação pela Lei 13.467/2017 (Brasil, 2017). Ou seja, o Judiciário pode reconhecer o dano, entretanto, não poderá determinar sua reparação à coletividade propriamente dita.

Por sua vez, as verbas indenizatórias geralmente são revertidas ao Fundo de Amparo ao Trabalhador ou outro órgão escolhido pelo MP na inicial (Bomfim, 2021), o que não aconteceu no caso em questão. Dito isso, é importante destacar o dispositivo legal que baseia tal afirmação. Ao analisá-lo, novamente se percebe que a lei confere o direito à reparação individual às pessoas afetadas e não coletivo.

Art. 223-B. Causa dano de natureza extrapatrimonial a ação ou omissão que ofenda a esfera moral ou existencial da pessoa física ou jurídica, as quais são as titulares exclusivas do direito à reparação (Brasil, 2017, online).

3.4 JOSÉ CLÁUDIO GRANDO V. MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. CASO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

Em quarto lugar, analisa-se a jurisprudência envolvendo improbidade administrativa: o caso Grando V. Ministério Público do Estado de São Paulo (Brasil, 2005). Embora seja uma decisão que pode ser considerada “antiga”, afirma-se que o entendimento do STJ não mudou quanto à matéria que se verá. Além disso, apesar de o caso não fazer alusão ao instituto do fundo de ACP, possui compreensões relevantes para o presente estudo.

No âmbito desta ocorrência, o MP de São Paulo ajuizou uma ação civil pública em face de improbidade administrativa. À época dos fatos, o Recorrente, até então prefeito do município de Dracena/SP, foi acusado de diversas irregularidades administrativas, em afronta explícita ao princípio da impessoalidade. Desse modo, os fatos ensejaram motivo para o ajuizamento da ação em exame, que suspendeu os direitos políticos do réu. Grando recorreu

de suas sentenças condenatórias, contudo, este Tribunal Superior negou provimento de seu recurso especial (Brasil, 2005).

No tocante a questão, confere-se destaque para o item 4 da ementa, que evidencia os direitos de cada cidadão de participação na moderação da gestão pública de recursos:

4. (...) O cumprimento dos princípios administrativos, além de se constituir um dever do administrador, apresenta-se como um direito subjetivo de cada cidadão. Não satisfaz mais às aspirações da Nação a atuação do Estado de modo compatível apenas com a mera ordem legal, exige-se muito mais: necessário se torna que a gestão da coisa pública obedeça a determinados princípios que conduzam à valorização da dignidade humana, ao respeito à cidadania e à construção de uma sociedade justa e solidária. (BRASIL, 2005, p. 2, grifo nosso)

Por conta disso, depreende-se que é dever do cidadão, sendo sujeito capaz de exercer direitos, fazer cumprir os princípios administrativos corretamente. É indubitável que, somente com a participação popular na fiscalização dos recursos públicos, haverá a devida manutenção destes. Nesse viés, a efetivação da participação popular somente será possível com a efetivação da publicidade no âmbito administrativo.

Da maneira como Almeida (2019) explana, o princípio da publicidade permeia toda a atuação administrativa, pois permite o conhecimento e o controle dos atos públicos pela coletividade. Logo, é válido afirmar que só se é possível fiscalizar aquilo que se conhece. Com efeito, para contribuir com a concretização dos direitos e deveres fundamentais do cidadão em relação ao Poder Público, defende-se uma maior transparência em relação aos fundos de direitos difusos.

É fato que até mesmo a publicação dos nomes dos servidores e seus respectivos vencimentos e vantagens pecuniárias em sítio eletrônico é legítima, dada a jurisprudência da Suprema Corte (Almeida, 2019). Por conseguinte, também deveria ser para as verbas indenizatórias destinadas aos FDD dos seus respectivos processos judiciais.

3.5 O CASO DA INTERRUPTÃO DA DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA DE PIUM, TOCANTINS

Por último, leva-se em consideração o recente caso do Ministério Público do Estado do Tocantins (TO) contra a SANEATINS - Companhia de Saneamento do Tocantins (Brasil, 2022). Este é de suma importância, tendo em vista o destaque do entendimento oficial do Superior Tribunal de Justiça (STJ) na questão dos FDD, bem como o teor consumerista do caso.

Na situação em voga, o objeto do imbróglio é a proibição da interrupção da distribuição de água, feita pelo Ministério Público (TO) contra a Companhia de Saneamento. Nesse âmbito, houve reiteradas interrupções de distribuição pela Agravante, a Companhia, que estavam afetando não somente um indivíduo, mas também toda a coletividade. O caso foi objeto de diversos recursos, como embargos de declaração, agravos e recurso especial (Brasil, 2022).

Finalmente, este tribunal manteve a decisão do juízo *a quo*, reconhecendo a cessação de abastecimento de forma injustificada. Nessa esfera, entendeu-se que a privação do fornecimento de água, direito fundamental à saúde humana, e a irregularidade do serviço lesa não apenas os direitos individuais, como também a dignidade da pessoa humana, a saúde e o meio ambiente equilibrado (Brasil, 2022). Por isso, admitiu a condenação em danos morais coletivos, conforme trecho do inteiro teor do acórdão:

No caso, o Tribunal de origem à luz das provas dos autos e em vista das circunstâncias fáticas do caso, reconheceu a existência dos danos morais coletivos e reformou a sentença, fixando a indenização no valor de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), tendo consignado que, "levando-se em conta os elementos que inspiram o arbitramento, como a gravidade da ofensa, consubstanciada na das reiteradas interrupções de fornecimento de água, bem essencial à vida e à dignidade da pessoa humana, a duração da má prestação do serviço, cerca de três meses, bem como, a desidiosa gestão da requerida, deixando de adotar medidas prévias para a prevenção do problema de fornecimento nos rotineiros períodos de estiagem em nosso Estado, fixo o valor da reparação em R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), quantia que deve ser revertida ao Fundo Estadual de Defesa do Consumidor" (fl. 987 e). Tal contexto não autoriza a redução pretendida, de maneira que não há como acolher a pretensão da recorrente, em face da Súmula 7/STJ (Brasil, 2022, p. 47).

Sendo assim, ao manter o entendimento do juízo de primeiro grau, manteve a condenação em danos morais. A quantia, como foi decidido, deverá ser revertida ao Fundo Estadual de Defesa do Consumidor, uma vez que inúmeros usuários do serviço de água em questão foram lesados pelas interrupções, inclusive para prevenir tal interrupção em períodos de estiagem.

Em sentido complementar ao exposto, entende-se que a empresa feriu o princípio da continuidade do serviço público. Por ser essencial ao bem-estar social, foram estabelecidas pelo Direito pátrio condicionantes para a interrupção do serviço público: i) razões de ordem técnica ou de segurança; e ii) o inadimplemento do usuário, tendo em vista o interesse da coletividade (Almeida, 2019).

Mesmo nos casos de inadimplemento, há situações específicas em que o STJ não admite interrupção do serviço público, como i) a falta de pagamento em unidades essenciais,

ii) a situação de violação à dignidade humana, iii) interesses inadiáveis da coletividade, iv) alegação de fraude no medidor apurada unilateralmente pela concessionária, ou v) a interrupção em razão de dívidas pretéritas (Almeida, 2019).

Logo, como a SANEATINS incorreu em violação ao princípio da dignidade humana (Brasil, 2022), a interrupção do serviço público se torna completamente ilegítima do ponto de vista jurídico.

4 POSSIBILIDADES JURÍDICAS DE CONTROLE

É válido salientar que, em um primeiro momento, surgem dúvidas quanto à eficácia do fundo como ferramenta reparatória do FDD. Nessa via, Dias (2015, p. 18) considera que não é mais um meio eficaz para reparação de bens jurídicos lesados. No entanto, ressalta-se que o autor chegou a tal implicação por meio da análise de casos em que houve a má aplicação desse instituto e o ativismo judicial, que impossibilitou o emprego correto das verbas.

Nesse sentido, tendo em vista os casos concretos examinados, apresentam-se seis possibilidades jurídicas de controle das verbas oriundas de ações civis públicas destinadas a fundos. Em apreciação, observou-se a importância do fundo e, desse modo, põe-se em destaque os meios eficazes para o efetivo gerenciamento deste instrumento jurídico, com um destaque maior para a ação de exigir contas.

4.1 MINISTÉRIO PÚBLICO: GERENCIAMENTO, INVESTIGAÇÃO E AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER

A princípio, o primeiro sujeito ativo para moderação do fundo que se destaca é o Ministério Público (MP). O art. 13, da lei da ACP (1985) determina a responsabilidade de gerência desses recursos a este órgão. Além desse dispositivo, a Constituição determina que é obrigatória a sua intervenção nos casos de interesse público ou social, conforme acrescenta Bueno (2020).

Também como Badin (2008, p. 8) expõe, uma das possibilidades é o gerenciamento através de um conselho administrativo, composto por representantes deste órgão e outros membros da sociedade civil. A partir da centralização da decisão em um único grupo de indivíduos especializados, o fundo consegue ser submetido aos mecanismos de controle da lei, possibilitando uma maior transparência, acessibilidade e influência social.

Em outra faixa, Dias (2015, p. 7) evidencia que o Ministério Público pode realizar inquéritos civis e outros procedimentos investigatórios para o controle das ações civis públicas. Ao examinar a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), o autor verificou que há possibilidade de despender de recursos públicos do próprio fundo estadual para o custeamento de perícias e investigações, podendo instaurar execução após o trânsito em julgado da sentença condenatória (Dias, 2015, p. 16-17).

Em um terceiro aspecto, ressalta-se a pesquisa de opinião realizada por Andrade (2018), que atestou a falta de transparência e publicidade dos fundos. Portanto, denota-se que, além da administração dos recursos por um conselho gestor, cabe ao Ministério Público criar mecanismos para efetiva divulgação das informações sobre o FDD, como publicações nas redes sociais, em páginas de sites na internet específicas para o fundo, no Diário Oficial da União, ou em jornais de grande circulação.

Por último, há a possibilidade de o MP interpor ação de obrigação de fazer para o cumprimento do direito. Para tanto, expõe-se o Art. 497, do Código de Processo Civil (2015):

Art. 497. Na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente.
Parágrafo único. Para a concessão da tutela específica destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito, ou a sua remoção, é irrelevante a demonstração da ocorrência de dano ou da existência de culpa ou dolo (Brasil, 2015, online).

Como foi explícito, o MP deve requerer uma tutela específica para o cumprimento da obrigação de acordo com as peculiaridades do caso concreto. Por “tutela específica”, entende-se a satisfação do direito desejado pelo autor. Por “resultado prático equivalente”, compreende-se a satisfação de maneira diversa ao pretendido pelo autor (Bueno, 2020).

Por isso, a ação de obrigação de fazer (e também a de não fazer) é instrumento hábil para a concretização do controle dos fundos. Nesse aspecto, o MP pode, na própria petição inicial, formular pedido para ter o cumprimento provisório da sentença ou a conversão do resultado prático equivalente em perdas e danos, por exemplo, nem que seja em cumulação eventual (Bueno, 2020).

No âmbito dos FDD, sugere-se que o órgão fiscalizador também pode interpor a ação visando à cobrança de multa ou apreensão de passaporte e outros documentos da parte ré, ou até mesmo dos sócios-administradores da empresa geradora de danos. Para isso, pode requerer a desconsideração da pessoa jurídica na ação de obrigação de fazer, a fim de alcançar

o patrimônio dos sócios e reparar os prejuízos causados em matéria trabalhista, por exemplo (Bomfim, 2021).

4.2 GRUPO LESADO

Em segundo plano, destaca-se a participação de grupos lesados como forma de controlar a destinação dos recursos reparatórios de bens jurídicos. Conforme diz o dispositivo normativo que regula a Ação Civil Pública (1985, online), “Art. 5º - Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: V - a associação que, concomitantemente: b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção (...) aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos (...)”.

Nessa perspectiva, a lei colocou essa parcela da sociedade como sujeito ativo para supervisionar e moderar o montante indenizatório destinado a si própria. Por isso, Andrade (2018) sugere a possibilidade de *fluid recovery* e a criação de fundo específico para tutelar determinado grupo afetado, para que os próprios legitimados possam promover a execução da indenização, que terá seu produto revertido a um fundo.

O *fluid recovery*, como se citou anteriormente, é um termo inspirado no direito processual civil estadunidense e adaptado no contexto brasileiro. A ferramenta é utilizada para com a finalidade de reparação de danos e impedir aquele que praticou o ilícito conduta para reter seus ganhos.

Da forma como Homma (2017) comenta o Art. 100 do Código de Defesa do Consumidor, o instrumento de reparação fluida foi feito pelo legislador de modo que, mesmo havendo inércia ou omissão do Poder Público, o responsável pela prática ilícita não sairia impune. Ainda em um cenário de análise do *fluid recovery*, Homma (2017) revela uma crítica ao tratamento impessoal que é dado ao fundo em razão da complexidade do corpo social.

Entretanto, mesmo reconhecendo as imperfeições desse instituto, a autora aponta o potencial do fundo em relação a sua finalidade reparatória.

Devido a isso, o design da recuperação fluida no Brasil foi reduzido principalmente à transferência de recursos para fundos específicos, que, por sua vez, alocam o montante em previamente determinadas áreas. De fato, os dispositivos legais que autorizam uma recuperação fluida no ordenamento jurídico brasileiro referem-se enfaticamente aos fundos. No entanto, não é desejável reduzir um instituto à sua mera definição legal, especialmente quando há um potencial para ser muito mais (Homma, 2017, p. 213, tradução nossa).

Tendo isso em vista, percebe-se tal indispensabilidade no âmbito trabalhista do caso anteriormente exposto no presente estudo (Brasil, 2015), situação na qual não houve direcionamento específico dos recursos para o grupo lesado em seara trabalhista.

Por conta disso, o controle dos fundos por esses grupos sociais, a criação de fundos específicos e a possibilidade de *fluid recovery* nunca se fizeram tão necessários.

4.3 OS DEVERES DO CIDADÃO

Na esfera dos direitos individuais homogêneos, o terceiro sujeito que se expõe é o próprio cidadão. Afinal, o que impede o interessado no processo de reparação pecuniária de vir a fiscalizar o correto repasse dos valores ao FDD? O próprio Direito como um todo estimula o cidadão a requerer seus direitos perante o juízo, portanto, isso se estende à possibilidade de participação na moderação desse instituto que futuramente o beneficiará.

Nesse âmbito, qual a ferramenta jurídica mais eficaz que o cidadão pode utilizar para participar no gerenciamento do fundo? A resposta é simples: a representação junto ao Ministério Público.

Em análise jurisprudencial, denota-se que o julgador reconheceu a importância do direito subjetivo de cada cidadão no cumprimento dos princípios administrativos. Nesse sentido, não é apenas um dever do gestor público, mas também da população afetada pelo trabalho do administrador da coisa pública (Brasil, 2005).

Nessa via, o cidadão possui o dever de estar atento à administração do Poder Público e dos recursos advindos e destinados à coletividade. Como se percebeu anteriormente, há precedentes que confirmam o Ministério Público como o principal representante da comunidade perante tais abusos. Quando o gestor público incorre em fraude ou improbidade administrativa, é por meio desse órgão que os cidadãos podem ter a esperança de reaver as verbas públicas incorporadas irregularmente em patrimônio privado (Brasil, 2018).

Além dos casos aludidos, que tratam da improbidade administrativa, também se observa ampla participação do Ministério Público na luta pelos direitos trabalhistas dos cidadãos. Tendo em vista a realidade brasileira de grande parte da população, encontra-se no MPT um instrumento jurídico intermediário entre o cidadão e a justiça. Em casos de violação de normas e direitos fundamentais, o indivíduo pode se valer desse órgão para fiscalizar empresas e, eventualmente, adquirir indenização pelos danos causados ao trabalhador (Brasil, 2015).

Da mesma forma, em caso de omissão administrativa derivada de danos causados por empresas concessionárias de serviço público (Brasil, 2022), há a possibilidade de controle judicial. No âmbito do caso tratado, Almeida (2019) explica que o poder concedente (União, Estados, Municípios) possui responsabilidade subsidiária pelos prejuízos causados pela concessionária.

Nesse caso, o referido controle deve levar em conta: i) se a omissão gerou um comportamento ilícito; ii) a natureza do ato administrativo a ser emanado, se discricionário ou vinculado (Almeida, 2019). Visto que a responsabilidade do Poder Público é subsidiária, o controle judicial do caso narrado somente se dará nesse limite. Contudo, em outras situações nas quais a ação civil pública é interposta diretamente contra a Administração Pública, o controle judicial das omissões administrativas deverá ser utilizado na sua forma ampla.

Logo, entende-se que há sempre um dever do cidadão no cumprimento dos princípios administrativos e da fiscalização dos recursos públicos, que também poderão ser destinados à coletividade afetada por meio dos FDD.

4.4 DA AÇÃO DE EXIGIR CONTAS

Outro aspecto importante, ainda no âmbito dos direitos dos cidadãos, é o direito de exigir contas do órgão administrador do fundo.

Como se sabe, a população afetada nas ações civis públicas é a principal beneficiada dos fundos. Embora se saiba que tais pessoas devam receber os recursos provenientes dos FDD, será que há a devida arrecadação? E se existe tal arrecadação, há o devido controle? Para se chegar a tais respostas, em primeiro lugar, delimita-se o aspecto processual.

A doutrina discorre sobre a ação de exigir contas. Sendo um procedimento especial criado pelo Código de Processo Civil (CPC) de 2015, firma-se na jurisdição contenciosa e tem por objetivo resguardar o direito do titular de exigir contas daquele que tem a obrigação de prestá-las, conforme diz o art. 550, do CPC. Caso o réu preste contas, há que se observar o prazo de 15 (quinze) dias para impugná-las em caso de questionamento fundamentado (Bueno, 2020).

Em analogia ao tema em estudo, é possível utilizar o instrumento processual da ação de exigir contas no caso dos fundos de direitos difusos. O conselho gestor do fundo é legitimado passivo para prestar as contas, possuindo o dever de transparência ao grupo lesado (Bueno, 2020).

O MP, que muitas vezes é legitimado ativo da ação, deve tutelar o direito da coletividade de exigir contas. Assim, caso o réu tenha que pagar as indenizações e não o fizer no prazo legal, o juiz pode tomar as medidas executivas cabíveis para recompor o prejuízo, como o sequestro dos bens (Bueno, 2020).

Para possibilitar a efetivação desse direito, deve-se analisar os dados de arrecadação e seus impactos em cada grupo de direitos difusos. Nessa perspectiva, a pesquisa de Schmidt (2015) destaca, no período de 2005 a 2014, o percentual arrecadatório dos FDD. Um ponto a ser destacado é que, apesar de o FDD ter sido criado em 1985, a arrecadação ainda era ínfima no início do período, somente se tornando significativa a partir de 2008.

A partir dessa data, novamente sofreu uma queda correspondente a um valor aproximado de vinte milhões de reais, tendo atingido seu pico arrecadatório em 2013, com aproximadamente cento e vinte e um milhões de reais. Nesse aspecto, explica-se que isso se deve principalmente devido ao fato de haver uma ausência de interesse e conhecimento jurídico e civil com relação a esse instrumento (Schmidt, 2015).

Um exemplo disso é no caso das ações civis públicas referentes ao meio ambiente. Mesmo o Brasil sendo um país de grande extensão territorial e um histórico agressivo de desmatamento, as arrecadações nas ACPs desse tema só representam um total de cerca de 2,20% no período em questão. Nesse sentido, também as indenizações relacionadas à seara consumerista somente representam um total de 2,48%. O que é totalmente estranho e incoerente com a realidade de grande parte dos cidadãos do país (Schmidt, 2015).

Em contrapartida, percebe-se um nível de aumento quando se vê o percentual referente a “Outros interesses coletivos e difusos”. Este representa um percentual de 9,83%! Por que razão um tema tão impreciso tem uma arrecadação muito superior aos direitos de meio ambiente e do consumidor? Dessa forma, torna-se evidente que uma arrecadação com um montante tão significativo seja mais transparente, distinguível, para que o cidadão beneficiário do fundo seja capaz de exigir contas dos recursos que poderá receber (Schmidt, 2015).

O tema com valores mais vultuosos, indubitavelmente superior aos anteriores, é a arrecadação referente às indenizações e multas derivadas de ofensas à ordem econômica. Este representa um total arrecadatório de cerca de 80,45% (Schmidt, 2015).

Em 2013, por exemplo, o valor arrecadado foi de R\$91.857.098,46 (noventa e um milhões, oitocentos e cinquenta e sete, noventa e oito reais e quarenta e seis centavos). Claramente, isso demonstra um interesse público maior com relação a isso. No entanto, questiona-se se isso representa o maior número de ofensas na realidade concreta das classes de baixa renda, que são, na maioria das vezes, as mais afetadas (Schmidt, 2015).

4.5 QUESTÕES PENAIS ENVOLVENDO IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, PECULATO E CORRUPÇÃO PASSIVA

No Brasil, as punições tanto criminais quanto administrativas relacionadas ao mau uso e desvio de verbas provenientes dos fundos de direitos difusos (FDD) têm alcance abrangente, haja vista que o artigo 13 da Lei 7.347/85 abarca tanto o âmbito federal quanto o estadual. Uma análise detalhada das informações disponíveis revela a complexidade e as medidas estabelecidas para combater essas práticas (Brasil,1985).

É importante destacar que o mau uso e desvio de verbas advindas dos fundos de direitos difusos não apenas configuram irregularidades, mas também podem ser caracterizados como improbidade administrativa. Tal comportamento ilícito engloba ações de agentes públicos ou mesmo particulares que resultem em prejuízo aos cofres públicos ou transgressão dos princípios basilares da administração pública.

Além dessa vertente, o mau uso e desvio de verbas também podem culminar em infrações de natureza criminal, como peculato, caracteriza e corrupção passiva, que abarca a solicitação ou recebimento de vantagens ilícitas por parte desses agentes. A seguir, serão desenvolvidos os três conceitos jurídicos no âmbito penal.

4.5.1 Improbidade administrativa

Uma das formas de mau uso dessas verbas é a improbidade administrativa. Este é um conceito jurídico que se refere à conduta desonesta, desleal ou desonrosa de agentes públicos no exercício de suas funções, causando prejuízo ao erário ou violando os princípios da administração pública. Essa noção é amparada por legislações específicas em muitos países, sendo notavelmente presente no ordenamento jurídico brasileiro.

No Brasil, a Lei nº 8.429/1992, conhecida como "Lei de Improbidade Administrativa", a define em seus diversos aspectos. De acordo com ela, improbidade administrativa consiste em atos que atentam contra os princípios da administração pública, tais como legalidade, moralidade, honestidade, lealdade, imparcialidade e eficiência. Esses atos podem ser classificados em três categorias: enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e violação aos princípios da administração pública (Brasil, 1992).

Para melhor compreender o contexto da improbidade administrativa, é válido citar Pazzagli Filho, o qual aborda a improbidade administrativa como:

(...) a improbidade administrativa é designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da Ordem jurídica (Estado de Direito, Republicano e Democrático), revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo tráfico de influência nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante concessão de obséquios e privilégios ilícitos. (Pazzaglini Filho: 39, 1998).

Portanto, a improbidade administrativa é um tema crucial no âmbito do direito público, visando preservar a ética, a moralidade e a eficiência no exercício das funções públicas, bem como resguardar os recursos e interesses do Estado e da sociedade.

4.5.2 Peculato

O peculato, por outro lado, é um crime contra a administração pública que envolve a apropriação de recursos públicos por parte de um agente público. Ele é caracterizado quando o servidor se apropria, desvia, em proveito próprio ou alheio, de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel de que tem a posse em razão da carga.

O peculato está previsto no Código Penal Brasileiro, em seu art. 312, que diz: "Art. 312. Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio" (Brasil, 1940, online).

Para o magnânimo autor Guilherme Nucci, "Considera-se funcionário público, para efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função" (Nucci, 2019).

O peculato pode se manifestar de diversas formas e pode ser subdividido em outras categorias, sendo:

- a) Peculato de apropriação: a apropriação do objetivo é indébita, de modo que é relevante a posse, pelo funcionário público, do objeto em razão de seu cargo, onde a consumação ocorre no momento da apropriação, onde passa a agir como titular do bem apropriado;
- b) Peculato furto: o funcionário público não detém a posse, mas, consegue a deter em razão da facilidade em ser funcionário público;
- c) Peculato Culposo: segue o mesmo princípio do anterior, onde o funcionário público age com descuido sobre o objeto de posse, oportunizando a subtração ou apropriação do bem por terceiros, funcionários públicos ou não;
- d) Peculato Desvio: o servidor público desvia o objeto ao invés de se apropriar deste, podendo ocorrer a participação de um terceiro para efetivação do desvio;
- e) Peculato mediante Erro de Outrem: modalidade rara, onde o dolo do funcionário público é superveniente à conduta de terceiro que, por erro, entrega o bem,

conhecido também como peculato de estelionato, onde o indivíduo é conduzido ao erro (Sumariva, 2012, p. 62).

Vale ressaltar que a prática do peculato é passível de pena, que pode variar de reclusão de dois a doze anos, além da perda da carga pública e inabilitação para exercício da função pública pelo prazo de cinco anos, nos termos do Código Penal Brasileiro.

4.5.3 Corrupção passiva

No que concerne à corrupção passiva, é um delito grave que ocorre quando agentes públicos infringem a confiança depositada neles, agindo em detrimento da administração pública. Segundo a definição do ilustríssimo Luiz Regis Prado ela pode ser definida como: “com a solicitação ou o recebimento da vantagem indevida, bem como com a aceitação da promessa da aludida vantagem, não sendo imprescindível que o agente venha a praticar o ato funcional”. (Prado, 2015, p. 1350). Nesse contexto, o agente público busca obter benefícios pessoais ou para terceiros em troca de favores ou serviços indevidos, subvertendo assim o propósito legítimo de sua posição.

Um exemplo elucidativo desse tipo de corrupção é a situação em que um funcionário público requer pagamento em espécie para emitir um documento com informações falsas. Nesse caso, o agente está claramente se envolvendo em corrupção passiva, buscando lucro pessoal em detrimento da integridade dos serviços públicos.

A apropriação indevida de recursos públicos por parte de servidores também se insere nesse espectro corrupto. Esse ato nefasto envolve desviar recursos destinados ao bem-estar da população, prejudicando a qualidade dos serviços públicos oferecidos e minando a confiança da sociedade nas instituições governamentais.

Quando funcionários públicos se apropriam indevidamente desses recursos, estão efetivamente praticando corrupção passiva, o que é altamente prejudicial para toda a sociedade. Assim o objetivo jurídico segundo Fernando Capez (2016, p. 454) é através do “dispositivo penal impedir que os funcionários públicos passem, no desempenho de sua função, a receber estas vantagens”.

É crucial ressaltar que a corrupção passiva é uma violação legal e sujeita a punições. No contexto brasileiro, a corrupção passiva está prevista no Código Penal Brasileiro, mais precisamente no Artigo 317, que estabelece:

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

§ 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

§ 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:
Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa. (Brasil, 1940, online)

Essa lei tipifica as ações que configuram a corrupção passiva, abrangendo diversos tipos de vantagens ilícitas, sejam elas em dinheiro, bens materiais, serviços, entre outros, desde que tenham relação com o exercício da função pública.

A corrupção passiva pela apropriação de recursos públicos pode assumir diversas formas, como elucidado nas palavras de Luis Regis Prado a seguir:

A corrupção passiva própria é um crime de mão própria, que só pode ser cometido pelo funcionário público. O crime é doloso, e o dolo deve abranger tanto a exigência ou solicitação da vantagem indevida, quanto a aceitação da vantagem. (Prado, 2018, p. 103)

A corrupção passiva imprópria é um crime de mão própria, que só pode ser cometido pelo funcionário público. O crime é doloso, e o dolo deve abranger tanto a omissão do ato de ofício, quanto a exigência ou solicitação da vantagem indevida, ou aceitação da vantagem. (Prado, 2018, p. 104)

A corrupção passiva privilegiada é um crime de mão própria, que só pode ser cometido pelo funcionário público. O crime é doloso, e o dolo deve abranger tanto a exigência ou solicitação da vantagem indevida, quanto a aceitação da vantagem. (Prado, 2018, p. 105)

Concluindo, a luta contra a corrupção passiva demanda esforços intensos, visando a promoção da transparência e da integridade na esfera pública. Medidas preventivas e ações de combate são essenciais para assegurar que os agentes públicos ajam de acordo com seus deveres, contribuindo para uma administração pública idônea que atenda verdadeiramente às necessidades da população.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz do exposto, o presente trabalho buscou resolver a questão “os fundos de direitos difusos estão sendo fiscalizados e utilizados de maneira correta? É possível aperfeiçoá-lo?”. Nesse sentido, concluiu-se que, embora o instrumento do fundo de verbas como meio para

viabilizar a intermediação, fiscalização e repasse correto dos valores indenizatórios seja reconhecido e presente na lei, há casos em que o juiz opta por não o utilizar ou não utiliza da forma correta.

Com a justificativa de tornar célere a execução do processo, a discricionariedade da parte julgadora ultrapassa os limites constantes no dispositivo legal e prejudica o controle da destinação do dinheiro às vítimas de afronta a direitos coletivos. Por conta disso, afirma-se que a autoridade judicial competente deve sempre pautar o julgamento nos princípios da legalidade e eficiência.

Entretanto, verificou-se que a ausência de especificidades nesse dispositivo para tratar do controle da destinação das verbas advindas de ações civis públicas se torna problemática, não somente para as partes envolvidas em litígios desse tipo, mas também para a ordem democrática.

Desse modo, conclui-se que se faz necessário um projeto de lei visando a complementação da Lei da Ação Civil Pública, a Lei nº 7.347/1985, para adicionar dispositivos normativos ao art. 13. Tal projeto de lei deve prever a obrigatoriedade do juízo em reverter as verbas indenizatórias ao FDD desde o juízo de primeiro grau, excetuados os casos em que o efeito suspensivo da tutela processual inviabiliza a reversão imediata.

Entende-se que, ao haver o reconhecimento da decisão condenatória ao pagamento no primeiro grau de jurisdição, há necessidade de reversão imediata dos valores ao FDD. Isto se deve para evitar o prolongamento do processo de maneira meramente protelatória sem que haja de fato o pagamento.

Assim, como forma de prevenir a demora na reparação dos danos coletivos, propõe-se a adição à legislação de dispositivos normativos visando a promoção do pagamento antecipado ao fundo pela parte condenada. Caso a decisão seja eventualmente reformada nos tribunais superiores, o montante em pecúnia mantido no fundo poderá ser revertido de volta ao recorrente (muitas vezes, a empresa).

Em muitas situações, a discricionariedade jurisdicional exacerbada que esse dispositivo legal permite a opção pelo não repasse dessas quantias aos fundos, prejudicando os grupos lesados. O juízo encara como uma possibilidade, não como uma obrigatoriedade. Todavia, o limite da discricionariedade do juiz é a lei. Não há razão para a não utilização desse instrumento essencial à reparação dos danos coletivos. Sendo assim, a criação da obrigatoriedade legal é o primeiro passo para a devida efetivação do bem-estar coletivo.

Além das possibilidades jurídicas de controle elencadas nesse estudo, o projeto de lei deve prever meios no âmbito eletrônico para o cidadão pertencente ao grupo lesado pelos

danos acompanhar e fiscalizar o repasse dos recursos ao fundo específico daquele processo. Nesse viés, atende-se os princípios processuais da transparência e do acesso à justiça, aperfeiçoando-o às classes sociais marginalizadas.

Por fim, se faz necessária a delimitação legal da ação de exigir contas. É imprescindível que se inclua um parágrafo no artigo 13 da Lei da Ação Civil Pública possibilitando o referido procedimento especial, a fim de resguardar o direito de exigir as contas aos grupos afetados e legalizar o dever de prestar contas dos gestores públicos dos Conselhos Federais. Nessa via, tal direito deve ser colocado em prática juntamente do descrito no parágrafo anterior, para que se viabilize a fiscalização, a transparência e o acesso por meios tecnológicos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. **Manual de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

ANDRADE, Felipe Luiz Ribeiro Sampaio de. **Dano moral coletivo e fundos de direitos difusos**: uma análise crítica acerca da eficácia, percepção e participação social, destinação e transparência. 2018. 145 f. TCC (Graduação) - Curso de Bacharelado em Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/27879/1/Felipe%20Luiz%20R%20S%20de%20Andrade.pdf>. Acesso em: 18 out. 2022.

BADIN, Arthur. O fundo de defesa dos direitos difusos. **Revista de Direito do Consumidor**, *S.l.*, v. 67, p. 62-99, set. 2008. Trimestral. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5146384/mod_resource/content/1/BADIN%2C%20Arthur_Difusos.pdf. Acesso em: 18 out. 2022.

BRASIL. **Decreto Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0201.htm. Acesso em: 11 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 11 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm. Acesso em: 11 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm. Acesso em: 11 ago. 2023.

BRASIL. Decreto nº 1.306, de 9 de novembro de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1306.htm. Acesso em: 11 ago. 2023.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Página.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina 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 (VETADO) e dá outras providências. **Presidência da República Casa Civil**: Subchefia para Assuntos Jurídicos. [S.l.], Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm. Acesso em: 23 out. 2022.

BRASIL. Constituição (2015). Lei nº 13105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Presidência da República Casa Civil**: Subchefia para Assuntos Jurídicos. [S.l.] . Brasília, DF, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 14 set. 2023.

BRASIL. Constituição (2017). Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. **Presidência da República Casa Civil**: Subchefia para Assuntos Jurídicos. [S.l.], Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm. Acesso em: 29 ago. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 695.718. Recorrente: José Cláudio Grando. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Ministro José Delgado. Brasília, DF, 16 de agosto de 2005. **Diário da Justiça Eletrônico**. Brasília, 12 set. 2005. p. 234. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200401471093 & dt_publicacao=12/09/2005. Acesso em: 01 dez. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1904603. Agravante: Companhia de Saneamento do Tocantins. Agravado: Ministério Público do Estado do Tocantins. Relator: Ministra Assusete Magalhães. Brasília, DF, 23 de maio de 2022. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 27 maio de 2022. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202101598832 & dt_publicacao=27/05/2022. Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1793332 MG 2018/0332727-6, Órgão julgador: T2 - Segunda Turma. Recorrente: Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Estado de Minas Gerais. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, DF, 05 de setembro de 2019. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 26 ago. 2020. p. 1-17. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/919833600/inteiro-teor-919833608>. Acesso em: 22 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Agravo de Instrumento nº 195796, Processo N. 0000864-60.2011.4.02.0000. Agravante: Maria Elizabeth Tannus Notari. Agravado: Ministério Público Federal e outros. Relator: Desembargador federal Luiz Paulo da Silva Araújo Filho. **Diário de Justiça Eletrônico**. p. 1-11. Disponível em:

<https://www.google.com/url?q=https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-2/907750037/inteiro-teor-907750056&sa=D&source=docs&ust=1666102137486855&usg=AOvVaw09xgKDXPXky-mAJdspoRnv>. Acesso em: 18 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Recurso de Revista nº 9276820115030099, Órgão Julgador: 6ª Turma. Recorrente: Ministério Público do Trabalho da 3ª Região. Recorrido: KTX Calçados LTDA.. Relator: Ministra Kátia Magalhães Arruda. Brasília, DF, 02 de dezembro de 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 18 dez. 2015. p. 1-30. Disponível em:

<https://www.google.com/url?q=https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tst/271182432&sa=D&source=docs&ust=1666552922808267&usg=AOvVaw37CPgPhA6O5JRnFHwbu3Hs>. Acesso em: 23 out. 2022.

BOMFIM, Vólia. **Direito do trabalho**: de acordo com a reforma trabalhista. 18. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual de direito processual civil**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. 952 p.

CAPEZ, Fernando. **Curso de direito penal Parte Especial 3**: arts. 213 a 359 - H. 14. ed. Ebook. São Paulo: Saraiva, 2016.

DIAS, Rodrigo Mendes. Análise crítica sobre fundos de direitos difusos: um instrumento de efetividade mitigada. **Revista Sapereaude**, [S.L], v. 5, n. 4, p. 1-27, dez. 2015. Anual. Disponível em: <http://revistasapereaude.org/index.php/edicoes/anos-anteriores/ano-4-vol-1-12/ano-4-volume-5-dezembro-2015/send/89-12-2015-ano-4-volume-5/314-a-analise-critica-sobre-fundo-de-defesa-de-direitos-difusos-um-instrumento-de-efetividade-mitigada-pg-1-27>. Acesso em: 18 out. 2022.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. Ação Civil Pública. Ação popular. A defesa dos interesses difusos e coletivos. Posição do Ministério Público. **Revista de Direito Administrativo**, v. 208, p. 35-53, 1997. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/46984/46155>. Acesso em: 23 ago. 2023.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 63.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 7. ed. Barueri [Sp]: Atlas, 2022. Disponível em: [https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559771653/epubcfi/6/10\[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml5\]!/4/42/1:67\[%E2%80%93%20B%2Caru\]](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559771653/epubcfi/6/10[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml5]!/4/42/1:67[%E2%80%93%20B%2Caru]). Acesso em: 03 nov. 2022.

HOMMA, Fernanda Lissa Fujiwara. Pecuniary judicial executions on class actions: between the fluid recovery, the cy pres and the funds. **Revista Eletrônica de Direito Fundo de Defesa dos Direitos Difusos**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7041/fundo-de-defesa-dos-direitos-difusos>. Acesso em 07 ago. 2023

Processual, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 192-218, ago. 2017. Quadrimestral. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/viewFile/28306/20997>. Acesso em: 30 nov. 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIÉRO, Daniel. **Manual do Processo Civil**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. 666 p. Revista, atualizada e ampliada.

NUCCI, Guilherme de Souza. Curso de direito penal. Parte especial. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

PAZZAGLINI FILHO et alii. **Improbidade administrativa: Aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de direito penal brasileiro: parte especial**, arts. 121 a 359H. v. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de Direito Penal Brasileiro: parte especial**. volume 2. 16. ed. Brasil: Rt - Revista dos Tribunais, 2018. 1000 p.

SALLES, Maurício Gentile Corrêa. **Afinal de contas: o que é o Fundo dos Direitos Difusos previsto na Lei de Ação Civil Pública? Epa! Vimos que você copiou o texto**. 2015.

Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/221846/afinal-de-contas--o-que-e-o-fundo-dos-direitos-difusos-previsto-na-lei-de-acao-civil-publica>. Acesso em: 11 ago. 2023.

SUMARIVA, Paulo. Direito penal, Parte Especial Vol. 3. São Paulo: Saraiva, 2012.

SCHMIDT, Albano Francisco. Os primeiros 30 anos do fundo de defesa de direitos difusos sob a luz da análise econômica do direito: "contribuintes", projetos apoiados e novas perspectivas sociais. **Argumentum: Revista de Direito**, [S.l.], v. 1, n. 15, p. 201-226, 17 fev. 2015. Disponível em:

<http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/viewFile/89/15>. Acesso em 23 ago. 2023.