

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO CIVIL

**O FUNDO DE REPARAÇÃO DE INTERESSES
DIFUSOS COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO DE
RECOMPOSIÇÃO DOS DANOS À COLETIVIDADE**

ARTIGO CIENTÍFICO

Aline Casagrande

Santa Maria, RS, Brasil

2006

**O FUNDO DE REPARAÇÃO DE INTERESSES
DIFUSOS LESADOS COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO
DE RECOMPOSIÇÃO DOS DANOS À COLETIVIDADE**

por

Aline Casagrande

Artigo científico apresentado no Curso de Especialização do Programa de Pós-Graduação em Direito Civil, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Especialista em Direito Civil.**

Orientadora: Profa. Dra. Jânia Maria Lopes Saldanha

Santa Maria, RS, Brasil

2006

© 2006

Todos os direitos autorais reservados a Aline Casagrande. A reprodução de partes ou do todo deste trabalho só poderá ser com autorização por escrito do autor.

Endereço: Rua Alberto Pasqualini, n. 111/704, Bairro Centro, Santa Maria, RS, 97015-010
Fone (0xx)55 32190682; Fax (0xx)55 30280682; End. Eletr: casagrande.aline@gmail.com

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Programa de Pós-Graduação em Direito Civil**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova o Artigo Científico

**O FUNDO DE REPARAÇÃO DE INTERESSES
DIFUSOS LESADOS COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO DE
RECOMPOSIÇÃO DOS DANOS À COLETIVIDADE**

elaborado por
Aline Casagrande

como requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Direito Civil

COMISSÃO EXAMINADORA:

Jânia Maria Lopes Saldanha, Dra.
(Presidente/Orientador)

Rosane Leal da Silva, Ms. (UFSM)

Maria Sayonara Spreckelsen da Cunha Kurtz, Ms. (UFSM)

Santa Maria, 11 de novembro de 2006.

RESUMO

Artigo Científico
Programa de Pós-Graduação em Direito Civil
Universidade Federal de Santa Maria

O FUNDO DE REPARAÇÃO DE INTERESSES DIFUSOS LESADOS COMO INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO DE RECOMPOSIÇÃO DOS DANOS À COLETIVIDADE

AUTORA: ALINE CASAGRANDE

ORIENTADORA: JÂNIA MARIA LOPES SALDANHA

Data e Local da Defesa: Santa Maria, 11 de novembro de 2006.

O presente estudo tem como escopo apresentar a estrutura e o funcionamento do Fundo de Reparação de Interesses Difusos Lesados, criado pela Lei da Ação Civil Pública. Notadamente, objetiva-se demonstrar que a efetiva aplicação dos recursos a ele destinados serve como instrumento democrático de reparação dos danos causados à coletividade. O tema perpassa o reconhecimento da importância do papel da Lei da Ação Civil Pública que, ainda antes da Constituição de 1988, proporcionou a defesa dos interesses da coletividade com o ingresso de instrumentos inovadores no ordenamento jurídico brasileiro. A problemática que se enfrenta diz respeito à necessária informação acerca do funcionamento do Fundo da Ação Civil Pública, com a conseqüente ciência da destinação de seus recursos, tema que se coloca em destaque frente às inúmeras notícias de corrupção envolvendo contas públicas. O trabalho está dividido em dois capítulos, tratando respectivamente da Ação Civil Pública e do Fundo de Reparação dos Interesses Difusos Lesados e da importância do Fundo como instrumento democrático de reparação de danos à coletividade. A interligação destas partes foi realizada através da utilização do método de abordagem dialético, seguido da metodologia de procedimento monográfica e da técnica de pesquisa bibliográfica. Como resultados, aponta-se que os recursos do Fundo Federal de Reparação de Interesses Difusos Lesados destinam-se a implementação de projetos submetidos a uma prévia seleção. Conclui-se, portanto, que a criação deste Fundo é instrumento concretizador das diretrizes constitucionais atinentes à proteção dos interesses da coletividade, o que se apresenta, em tempos de crises – institucionais, políticas, econômicas, sociais – que a democracia ainda pode vencer.

Palavras-chaves: Ação Civil Pública, Fundo de Reparação de Interesses Difusos Lesados.

INTRODUÇÃO

No presente trabalho apresentar-se-á uma abordagem bastante resumida acerca do Fundo Federal de Reparação de Interesses Difusos Lesados, criado pela Lei da Ação Civil Pública.

A problemática que ora quer se enfrentar diz respeito ao modo de utilização dos recursos destinados ao referido Fundo, no sentido de se apurar a natureza do dano, a destinação e a aplicação do montante existente na conta do Fundo.

O principal objetivo, portanto, é trazer informações suficientes para demonstrar que a correta aplicação dos recursos oriundos deste Fundo é parte da concretização dos preceitos democráticos inseridos no Estado brasileiro.

Justifica-se a análise do presente tema tendo em vista as diversas ações civis públicas intentadas desde a promulgação da Lei da Ação Civil Pública, em 24 de julho de 1985 e que, portanto, já obtiveram finais exitosos no sentido de condenações em dinheiro destinadas ao Fundo de Reparação de Direitos Difusos.

Para perfazer tal estudo, apresentaram-se, num primeiro momento, algumas considerações acerca da Ação Civil Pública e do Fundo Federal de Reparação de Interesses Difusos Lesados, trazendo-se a natureza dos danos lesados, a origem e o destino dos recursos, bem como o funcionamento propriamente dito do Fundo. Num segundo instante, buscou-se demonstrar que o Fundo Federal da Ação Civil Pública constitui um instrumento democrático de reparação de danos à coletividade.

Deve-se atentar para o fato de que este breve artigo não objetiva exaurir as questões tocantes ao tema; pelo contrário: quer-se promover a instigação acerca do assunto, promovendo-se novos estudos – com dados colhidos em pesquisa de campo, quiçá – a fim de se discutir a(s) melhor(es) aplicação dos recursos existentes no Fundo da Ação Civil Pública. Todavia, como início para um estudo mais aprofundado, apresenta-se esta pesquisa.

1 AÇÃO CIVIL PÚBLICA E O FUNDO FEDERAL DE REPARAÇÃO DE INTERESSES DIFUSOS LESADOS: PRIMEIRAS CONSIDERAÇÕES

No cenário jurídico anterior à *Constituição Cidadã*¹ de 1988, foi promulgada a Lei Federal n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Esta, denominada Lei da Ação Civil Pública, representou o marco histórico dos mecanismos de defesa da coletividade, ao disciplinar a responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico².

Evidenciado seu caráter social, a Lei da Ação Civil Pública, ao longo de um pouco mais que duas décadas de existência, tornou-se um instrumento de direito e de Justiça em favor da coletividade³, com a tutela jurisdicional de interesses transindividuais⁴. Através de seus mecanismos, houve a inclusão de um amplo rol de legitimados⁵ - Ministério Público,

¹ Assim denominada por Ulysses Guimarães, em discurso proferido no Congresso Nacional por ocasião da promulgação da Constituição Federal, com o intuito de ressaltar seu amplo sistema de direitos de garantias individuais e coletivas (CITTADINO, 2000, p. 13).

² Importa lembrar que a lei, em sua versão original, sofreu veto à emenda; ao artigo 1º, inciso IV; ao final do artigo 4º e ao final do inciso II, do artigo 5º, para ver excluída a expressão “qualquer outro interesse difuso”. Segundo constou da mensagem presidencial ao veto, este se deu “por razões de interesse público”, porquanto a mencionada alusão daria azo à insegurança jurídica, como decorrência de sua “amplíssima e impreciosa abrangência”. Mencionou ainda aquela mensagem presidencial que os interesses difusos mereciam maior reflexão e análise. O veto evidenciou a cautela com que foi acolhida no direito pátrio a legitimação e o reconhecimento de direitos que transcendiam a clássica noção de direito subjetivo, cara ao individualismo inerente ao Estado Liberal de Direito (FINGER, 2002, p. 43).

³ Alexandre Amaral Gavronski (2005, p. 24) afirma que “muito embora não tenha a Lei 7.347, de 24.07.1985, sido a primeira a prever mecanismos processuais de defesa de interesses difusos, visto que há vinte anos o ordenamento jurídico pátrio já contava com a Lei 4.717, de 29.06.1965, regulando a ação popular, e que desde 1981 a Lei 6.938 já previa, em seu art. 14, § 1º, não apenas o dever do poluidor de indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente em decorrência de sua atividade, como a legitimidade do Ministério Público para propor a correspondente ação de responsabilização civil, a LACP foi sem dúvida o maior marco da tutela jurisdicional coletiva no Brasil tal qual conhecemos hoje, antecipando-se aos avanços que depois se concretizariam na Constituição Federal de 1988 e no Código de Defesa do Consumidor”.

⁴ Diante da positivação constitucional a Ação Civil Pública começou a ser compreendida como instrumento judicial de defesa de interesses sociais e do patrimônio público e de direitos e interesses difusos e coletivos. Nesse passo, resulta inquestionável sua destinação à tutela dos direitos fundamentais de segunda e de terceira dimensões. Assim, enquadra-se a Ação Civil Pública no conceito de garantia fundamental.

⁵ No que tange aos legitimados para propositura da ação civil pública, em que pese este não seja o objeto deste trabalho, destaca-se que, ainda em tempos anteriores à Lei n. 7.347/85, raros diplomas legais atribuíam legitimidade ativa a pessoas ou entidades para a tutela de direitos transindividuais (Saraiva, 2006). Nesse sentir, dada a importância do rol de legitimados trazido pela Lei da Ação Civil Pública, Carlos Alberto de Salles (2003, p. 137) aponta que “o significado da legitimação do Ministério Público e das associações para defesa dos interesses difusos e coletivos é exatamente [...] de servir de mecanismos institucionais para propiciar ou desencadear a defesa de determinados bens que, sem isso, permaneceriam sem proteção nos vários processos de decisão social, tanto nos de mercado, como naqueles relativos ao processo político”. Rodolfo Camargo Mancuso (2002, pp. 21-22) coloca que a ação civil pública “não é ‘pública’ porque o Ministério Público pode promovê-la, a par de outros co-legitimados, mas sim porque apresenta um largo espectro social de atuação, permitindo o acesso à justiça para a tutela de certos interesses metaindividuais que, de outra forma, permaneceriam num certo ‘limbo jurídico’”.

União, Estados, Municípios e Associações – para a defesa do patrimônio coletivo, bem como a instituição da figura de um fundo federal, como ancoradouro das indenizações pelos danos causados aos bens acima descritos, nas hipóteses das condenações em dinheiro.

Segundo Macedo Júnior (2002, pp. 799-800),

Uma das inovações trazidas pela Lei de Ação Civil Pública, de 1985, foi a constituição de Fundos Especiais de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados (FEDRIDL), para os quais seriam destinadas verbas indenizatórias derivadas de medidas judiciais e extrajudiciais propostas em favor da tutela dos chamados interesses transindividuais tutelados por aquela lei. Neste passo, o direito brasileiro incorporava em seu ordenamento um mecanismo de tutela de interesses coletivos muito semelhante ao chamado “Fluid Recovery Fund” existente no direito norte-americano que lhe servia de inspiração.

Lucon e Silva (2006, pp. 180-181) consideram que o Fundo para Reconstituição dos Bens Lesados no sistema brasileiro foi criado para minimizar as dificuldades existentes na efetivação da defesa dos direitos metaindividuais. O Fundo, portanto, constitui uma resposta à problemática da destinação da indenização, servindo para reconstituição, manutenção ou conservação dos bens lesados, bem como para criação de condições favoráveis para a tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Segundo os autores, “*com o reconhecimento do fundo, o sistema brasileiro adere a uma verdadeira revolução no conceito tradicional da responsabilidade civil que determinadas ações de classe podem exigir*” (LUCON e SILVA, 2006, p. 181).

Edis Milaré (2002, pp. 257-259), ao aduzir a inteligência legislativa da criação do Fundo como destino à possível indenização, justifica que

[...] não seria razoável e lógico destiná-la ao Estado (ao Erário), que sempre será indiretamente responsável pelo dano, quando não seu causador direto. Nem teria sentido, por outro lado, utilizar-se a indenização para outra finalidade que não a de reparar o mal ocasionado, de repor as coisas, sempre que possível, ao seu estado anterior. Atento a isso, determinou o legislador que quando a decisão impuser condenação em pecúnia – caso de aplicação de multa diária ou condenação final em dinheiro – esses recursos devem reverter a um Fundo gerido por um Conselho do qual participam, necessariamente, o Ministério Público e representantes da comunidade, ficando afetados a uma finalidade social específica: permitir a efetiva reconstituição dos bens lesados, verdadeira *restitutio in integrum*.

Nesse diapasão, o *Fundo de Defesa dos Direitos Difusos*, criado pela Lei da Ação Civil Pública em seu artigo 13⁶, representou um avanço na garantia de proteção aos bens da coletividade, mas trouxe consigo uma preocupação prática atinente ao funcionamento e aplicabilidade dos recursos a ele destinados. Diversos decretos perpassam a história de regulamentação deste Fundo.

Inicialmente, o *Fundo de Defesa de Direitos Difusos* foi regulamentado pelo Decreto n. 92.302, de 16 de janeiro de 1986, com as alterações trazidas pelo Decreto n. 96.617, de 31 de agosto de 1988. Ambos foram revogados pelo Decreto n. 407, de 27 de dezembro de 1991 que, por sua vez, foi revogado pelo Decreto n. 1.306, de 09 de novembro de 1994, hoje em vigor⁷. Posteriormente, forte na vedação constitucional de instituição de fundos de qualquer natureza sem prévia autorização legislativa, de acordo com o disposto no artigo 167, inciso IX, da Constituição Federal, foi editada a Lei n. 9.008, de 21 de março de 1995 que, na estrutura organizacional do Ministério da Justiça, criou o Conselho Federal de que trata o artigo 13 da Lei n. 7.347/85 (MILARÉ, 2002, p. 259).

Nota-se que, somente após dez anos da promulgação da Lei da Ação Civil Pública foi efetivamente regulamentado o Conselho Gestor do Fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos, com o estabelecimento de regras quanto à finalidade, formação de seus recursos e sua respectiva aplicação. Isto significa dizer que, muito embora os mecanismos para defesa dos direitos difusos e coletivos em juízo estivessem sendo utilizados, as indenizações decorrentes dos danos causados estavam impossibilitadas de gestão pela ausência do Conselho Gestor Federal.

Atualmente, tem-se que a Portaria n. 11, de 05 de janeiro de 1996, do Ministério da Justiça, aprovou o Regimento Interno do Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (CFDD), bem como o artigo 1º, §§ 1º, 2º e 3º da Resolução n. 07, de 25 de junho de 1999, definiu os critérios para aplicação dos recursos do Fundo, e a Resolução n. 15, de 25 de novembro de 2004, disciplinou a forma de recolhimento dos recursos a ele

⁶ Cujá redação do *caput* é a seguinte: “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”.

⁷ Basicamente, as alterações realizadas pelos diversos decretos que se sucediam eram acerca dos representantes responsáveis pela gestão do Conselho Federal do Fundo.

destinados.

A origem dos recursos constantes neste Fundo, bem como a destinação de tais verbas são questões que não foram abarcadas pela Lei da Ação Civil Pública, recebendo regulamentação posterior, mas não menos importante. É através do esclarecimento de tais pontos que se faz possível a consecução da finalidade para a qual o Fundo de Reparação foi criado.

1.1 Natureza dos danos lesados, origem e destino dos recursos

O objetivo do Fundo era gerir recursos para a reconstituição dos bens lesados. Gradativamente, por força de alterações legislativas⁸, sua destinação veio sendo ampliada, podendo ser usado para recuperação de bens, promoção de eventos educativos e científicos, edição de material informativo relacionado com a lesão, bem como modernização administrativa dos órgãos públicos⁹ responsáveis pela execução da política relacionada com a defesa do interesse envolvido (MAZZILLI, 2001, p. 378)¹⁰.

⁸ Várias foram as modificações na redação original da Lei n. 7.347/85, as quais se concretizaram através das Leis ns. 8.078/90, 8.884/94, 9.494/97 e 10.257/01, além das alterações trazidas pela Medida Provisória n. 2180-35/01.

⁹ O uso dos recursos do fundo na reparação do bem lesado não oferece nenhuma novidade ou surpresa, tendo em vista a própria finalidade do Fundo. Por outro lado, o seu uso na promoção de eventos educativos, científicos e na edição de material informativo especificamente relacionados com a natureza da infração ou dano causado é igualmente justificável, tendo em vista que muitos danos não comportarão outro tipo de reparação diverso dos mencionados. No que tange à destinação dos recursos do Fundo para modernização de órgãos públicos, Ronaldo Porto Macedo Júnior (2002, p. 814) tece sua crítica, afirmando que “a questão é bem mais polêmica no que se refere ao uso dos recursos do fundo na modernização administrativa e na aquisição e aprimoramento dos equipamentos dos órgãos responsáveis pela execução das atividades-meio e fim na defesa de interesses difusos ou coletivos. Tal ampliação é perigosa e indesejável, na medida em que com ela poderão os recursos do fundo ser diluídos e utilizados em atividades estranhas à origem do recurso. Pense-se, novamente a título de exemplo, na utilização de recursos do fundo na compra de papel, combustível ou peças de reposição para órgãos ligados à defesa de interesses difusos ou coletivos (de certo modo é até difícil pensar em quais não o seriam!!!), como o PROCON, a Polícia Florestal, a Secretaria da Criança e do Bem-Estar Social, o Poder Judiciário e o próprio Ministério Público. Nestas hipóteses, a ligação entre o espírito da LACP, a ocorrência da lesão ao bem coletivo ou difuso e os próprios riscos na diluição dos recursos do fundo não recomendam seja seguida a linha adotada pela Lei 9.008/95”. Hugo Nigro Mazzilli (2001, p. 379) coloca que, se de um lado a legislação permite a utilização das verbas destinadas ao Fundo para reaparelhamento de órgãos públicos, de outro não admite sua destinação ao custeamento de perícias, o que, de fato, é uma real necessidade, ante ao fato de inúmeros casos sofrerem o agravamento dos danos pela demora na realização de perícias. No estado de São Paulo, por exemplo, foi encaminhado projeto de alteração da Lei estadual n. 6.539/89, que institui o Fundo Estadual de Direitos Difusos, no qual foram incluídas entre as aplicações do fundo possíveis “o custeio de exames periciais, estudos e trabalhos técnicos necessários à instrução de inquérito civil instaurado para a apuração de fato ofensivo a interesse difuso e coletivo” (MACEDO JÚNIOR, 2002, p. 815).

¹⁰ Nos termos dos §§ 1º e 3º do artigo 1º da Lei n. 9.008/95, seus recursos serão destinados para estes fins, respectivamente: “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” (§ 1º); “na recuperação de bens, na promoção de eventos educativos, científicos e na edição de

Antes de dispor propriamente do produto do Fundo, é necessário tecer algumas pontuações acerca da origem da condenação e a natureza do interesse lesado. A destinação do produto arrecadado na execução em ação civil pública ou coletiva dependerá, pois, de seu objeto.

Hugo Nigro Mazzilli (2001, p. 375) elucida que, se a ação versar a defesa de interesses indivisíveis (interesses difusos ou coletivos, considerados estes em seu sentido estrito), o produto arrecadado irá para o Fundo de que cuida o artigo 13 da Lei n. 7.347/85. Caso a ação verse a defesa de interesses divisíveis (interesses individuais homogêneos), o produto deverá ser repartido entre os lesados, de acordo com o que dispõe os artigos 96 a 100 do Código de Defesa do Consumidor¹¹.

Desse modo, tem-se que, na lesão a interesses individuais homogêneos, a reparação individual é perfeitamente possível, sendo destinada ao Fundo a verba referente a eventual saldo somente se não houverem interessados individuais em quantidade suficiente para comprometer todo o valor da condenação fixada na ação¹². Já na lesão a interesses

material informativo especificamente relacionados com a natureza da infração ou do dano causado, bem como na modernização administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas relativas às áreas mencionadas no § 1º deste artigo” (§ 3º).

¹¹ Os incisos I, II e III do parágrafo único do artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor dispõem, respectivamente: “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; 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; interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.” Pedro Lenza (2003, p. 64) coloca que a doutrina aprimorou a literalidade legislativa, sugerindo outras características que ilustram a matéria. Nesse sentido, adiciona, por exemplo, a característica de ausência de unanimidade social para os direitos difusos e irrelevância da unanimidade social para os direitos coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos. Quanto à reparabilidade dos danos, coloca como indireta em relação aos direitos difusos e coletivos *stricto sensu* e direta, com recomposição pessoal dos bens lesados no tocante aos direitos individuais homogêneos.

¹² A decisão das ações civis públicas pode ter repercussão em interesses individuais, gerando direito à destinação da indenização obtida em favor de um universo de pessoas. Nesse sentido, em matéria de danos a interesses individuais homogêneos, a execução poderá ser coletiva, a par do que dispõe o artigo 98 do Código de Defesa do Consumidor, mas, decorrido um ano sem que se habilitem interessados em número compatível com a gravidade do dano, os co-legitimados para a ação coletiva poderão promover a execução, revertendo o produto da indenização ao Fundo. Assim, ocorrendo lesões individuais homogêneas e, portanto, divisíveis, se algum lesado se habilitar na execução coletiva e demonstrar ter direito a uma parte do produto da condenação, a ele deverá ser destinada a parcela do valor da condenação que lhe deva caber em proporção. Convocados por edital, os lesados se habilitam em juízo ao recebimento do que lhes cabe. Havendo decadência do direito à habilitação, a quantia correspondente vai para o Fundo. Assim também é o entendimento de Ada Pellegrini Grinover (2001, p. 824). Contudo, Hugo Nigro Mazzilli (2001, p. 383) adverte que “os danos individualmente diferenciados não podem ser indenizados com o produto do fundo do art. 13 da LACP; só podem ser discutidos em ação individual, não

difusos, por serem os lesados indeterminados e indetermináveis, a indenização será revertida ao Fundo criado pela Lei de Ação Civil Pública (MAZZILLI, 2001, p. 378).

Aponta-se como característica do *Fundo de Reparação de Interesses Difusos Lesados* a flexibilidade de utilização dos recursos. Ou seja, a reconstituição não precisa, necessariamente – e às vezes nem mesmo pode ser exatamente – a reparação do mesmo bem lesado. Esta característica faz com que o Fundo brasileiro se aproxime do chamado *fluid recovery* do direito norte-americano (GRINOVER, 2001, pp. 822-824). Entretanto, observa Carlos Alberto de Salles (1998, p. 309-310) que “*essa proximidade é apenas de concepção. O fundo brasileiro opera de maneira bastante diversa daquela solução judicial provinda das ‘class actions’ norte-americanas*”.

Nos termos da Lei n. 9.008/95 e do Decreto n. 1.306/94¹³, o patrimônio do *Fundo de Defesa de Direitos Difusos* é composto pelas receitas provenientes das condenações judiciais decorrentes de danos irreparáveis causados a direitos coletivos ou difusos, das multas e indenizações decorrentes de violação aos interesses não individuais dos consumidores e portadores de deficiência, das multas aplicadas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica, dos rendimentos auferidos com a aplicação dos recursos do Fundo, de doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras e de outras receitas que vierem a ser destinadas ao Fundo.

Ressalta-se que as receitas do Fundo podem, da mesma forma, ser integradas por rendimentos decorrentes de aplicações financeiras, doações, transferências orçamentárias e

em ação civil pública ou coletiva. Suponhamos uma série de automóveis vendidos com o mesmo defeito. Proposta ação civil pública contra o fabricante e condenado o réu a recolher o valor da condenação, cada lesado obterá junto ao fundo o valor do prejuízo direto e comum, o que por certo incluirá o custo da peça e sua substituição (interesses individuais homogêneos); contudo, os eventuais danos indiretos e variáveis de cada lesado têm que ser discutidos em ações individuais (como os lucros cessantes e os danos emergentes, que serão diferenciados para cada consumidor). No caso de execução por lesões individuais homogêneas, os lesados que não se habilitarem a tempo só por ação direta individual poderão discutir seus prejuízos”.

¹³ A redação do artigo 2º e seus incisos do Decreto n. 1.306/94 é a mesma dos incisos do § 2º, artigo 1º, da Lei n. 9.008/95, qual seja: “Constituem recursos do FDD o produto da arrecadação: I – das condenações judiciais de que tratam os arts. 11 e 13, da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985; II – das multas e indenizações decorrentes da aplicação da Lei n. 7.853, de 24 de outubro de 1989, desde que não destinadas à reparação de danos a interesses individuais; III – dos valores destinados à União em virtude da aplicação da multa prevista no art. 57 e seu parágrafo único e do produto de indenização prevista no art. 100, parágrafo único, da Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990; IV – das condenações judiciais de que trata o parágrafo 2º, do art. 2º, da Lei n. 7.913, de 7 de dezembro de 1989; V – das multas referidas no art. 84 da Lei n. 8.884, de 11 de junho de 1994; VI – dos rendimentos auferidos com a aplicação de recursos do Fundo; VII – de outras receitas que vierem a ser destinadas ao Fundo; VIII – de doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras.”

incentivos fiscais, utilizadas prioritariamente no próprio local onde o dano ocorreu. Ainda, podem ser destinados ao Fundo os recursos provenientes de condenação pecuniária por dano irreparável determinada no âmbito de ação popular, assim como aqueles recursos provenientes de execução de compromissos de ajustamento de conduta¹⁴ não cumpridos.

Depreende-se que as fontes dos recursos, afora aquelas com origem em danos específicos causados, não estão vinculadas a danos ocorridos. Ou seja, ao lado de fontes de recursos oriundos de ações promovidas para a reparação de danos, agregaram-se outras, não necessariamente ligadas a danos específicos.

Há que se considerar, contudo, conforme salienta Ronaldo Porto Macedo Júnior (2001, p. 807), que as ações civis indenizatórias são propostas apenas quando o dano for irreparável, visto que, nas ações em que o dano for reparável, o valor da indenização deve reverter diretamente para a sua reparação, especialmente através da condenação em obrigação de reparar o dano¹⁵. Anota-se, ainda, a importância da tutela preventiva¹⁶ na defesa dos interesses difusos e coletivos, tendo em vista ser muito mais eficaz que a mera reparação dos

¹⁴ O compromisso de ajustamento de conduta é uma das alternativas previstas pela Lei da Ação Civil Pública para a defesa de bens difusos e coletivos. Tal instrumento foi introduzido pelo Código de Defesa do Consumidor, que acrescentou novo parágrafo ao artigo 5º da Lei n. 7.347/85. Trata-se de um mecanismo de solução pacífica de conflitos, com natureza jurídica de transação, consistente no estabelecimento de certas regras de conduta a serem observadas pelo interessado, incluindo a adoção de medidas destinadas à salvaguarda do interesse difuso atingido. Por meio do compromisso de ajustamento de conduta, o interessado formaliza, espontaneamente, sua intenção de se adequar às exigências legais ou de reparar integralmente o dano por ele causado. À evidência, os órgãos públicos legitimados não poderão abrir mão do bem difuso tutelado, dada a sua natureza indisponível. Admite-se a convenção apenas no tocante à forma de cumprimento das obrigações (condições de modo, tempo, lugar etc.), em atenção às peculiaridades do caso concreto (capacidade econômica do infrator e interesse da sociedade). Assim, o compromisso de ajustamento de conduta assegura à coletividade a recuperação do dano e, ao interessado, condições que lhe permitam cumprir as obrigações dentro de suas possibilidades (MILARÉ, 2001, pp. 200-205).

¹⁵ Não obstante, o texto do art. 13 da Lei n. 7.347/85 assim o exige, dispondo apenas que, “havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano reverterá a um fundo [...] sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados”. Segundo Ronaldo Porto Macedo Júnior (2001, p. 806), “levar uma interpretação literal da lei às últimas conseqüências conduziria, contudo, à conclusão freqüentemente contrária à efetiva tutela dos interesses difusos e coletivos de que a reparação jamais poderia ser feita diretamente pelo agente causador do dano, que ficaria obrigado a reverter o valor da indenização ao fundo, cujo conselho gestor então se encarregaria de reparar a lesão.

¹⁶ A educação para a prevenção, notadamente, configura-se mais vantajosa e menos penosa para a sociedade que a tutela repressiva. Almeja-se prevenir possíveis danos através da adoção de medidas educativas, que perpassam os mais diversos setores da sociedade. A idéia de educação para a prevenção é muito discutida na seara do direito ambiental, no qual se sustenta que a educação ambiental deve ser implementada através de práticas educativas voltadas à sensibilização da coletividade sobre questões ambientais e à sua organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente. Do mesmo modo, o princípio da avaliação prévia dos impactos ambientais e das atividades de qualquer natureza sustenta que a prevenção é preceito fundamental, uma vez que os danos ambientais, na maioria das vezes, são irreversíveis e irreparáveis. Assim, a busca constante por um “direito ambiental preventivo” deve ser concretizada por meio de uma consciência ecológica que avalie previamente os riscos irreparáveis que podem ser causados ao meio ambiente (MILARÉ, 2000).

danos.

Esclarecidas a natureza dos danos, a origem e destino de seus recursos, passa-se a explicar acerca de seu funcionamento.

1. 2 O funcionamento do Fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos

O *Fundo de Defesa de Direitos Difusos* é administrado por um colegiado, denominado *Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (CFDD)*. Este Conselho possui natureza jurídica de órgão da Administração Direta do Poder Executivo, sendo vinculado ao Ministério da Justiça pela Secretaria de Direito Econômico que, por força do artigo 5º, do Decreto n. 1.306/94, funcionará como Secretaria-Executiva do *Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos*. A sede do Conselho é na Esplanada dos Ministérios, em Brasília.

O *Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos*, de acordo com o artigo 2º da Lei n. 9.008/95, é composto por dez membros-conselheiros e seus respectivos suplentes, assim constituídos: um representante da Secretaria de Direito Econômico e do Ministério da Justiça, que o preside; um representante do Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal; um representante do Ministério da Cultura; um representante do Ministério da Saúde, vinculado à área de vigilância sanitária; um representante do Ministério Público Federal; três representantes de entidades civis que atendam aos pressupostos dos incisos I e II do artigo 5º da Lei n. 7.347/85.

Assim, pode-se concluir que o referido Conselho deve ter membros de todas as áreas que envolvam interesses difusos ou coletivos para um melhor cumprimento de sua finalidade. Esta coincide com a finalidade do próprio Fundo. Por ser sua atividade considerada serviço público relevante, os integrantes do Conselho não recebem remuneração. Devem ser escolhidos pelo Ministro da Justiça, sendo os dos incisos I a V do artigo 3º do Decreto dentre os servidores dos respectivos Ministérios, indicados pelo seu titular; o do inciso VI dentre os servidores ou conselheiros, indicado pelo presidente da autarquia; o do inciso VII indicado pelo Procurador-Geral da República, dentre os integrantes da carreira; e

os do inciso VIII, indicados pelas respectivas entidades devidamente inscritas perante o Conselho Federal.

Outrossim, os representantes serão designados pelo prazo de dois anos, admitida uma recondução, exceto quanto ao representante da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, que poderá ser reconduzido por mais de uma vez.

As funções do Conselho Gestor vêm previstas no artigo 6º do Decreto n. 1.306/94, bem como no artigo 3º da Lei n. 9.008/95. A função primordial do Conselho é zelar pela aplicação dos recursos em observância aos objetivos das leis que dizem respeito à ação civil pública, às pessoas portadoras de necessidades especiais, à ação por responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários, ao Código de Defesa do Consumidor e ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

As funções administrativas do Conselho dizem respeito à aprovação de convênios e contratos, firmados pela Secretaria-Executiva do Conselho; ao exame e aprovação de projetos de reconstituição de bens lesados, inclusive os de caráter científico e de pesquisa; à promoção, por meio de órgãos da administração pública e de entidades civis interessadas, de eventos educativos ou científicos; à edição, inclusive em colaboração com órgãos oficiais, de material informativo sobre as matérias de que trata o Decreto n. 1.306/94; à promoção de atividades e eventos que contribuam para a difusão da cultura, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à livre concorrência, ao patrimônio histórico, artístico, estético, turístico, paisagístico e a outros interesses difusos e coletivos; ao exame e aprovação dos projetos de modernização administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas relativas às áreas abrangidas e à elaboração de seu regimento interno.

Como exemplo do papel administrador do Conselho Federal, pode-se citar algumas resoluções do mesmo: Resolução n. 06, de 1999, que estabelece instruções para o recolhimento de recursos à conta do Fundo; Resolução n. 07, de 1999, que indica critérios para aplicação de seus recursos; Resolução n. 08, de 1999, que aprova o Manual de Procedimentos e Diretrizes Técnicas para Apresentação e Análise de Projetos; Resolução n. 09, de 1999, que fixa percentuais mínimos de contrapartida da União e das entidades civis

sem fins lucrativos, para projetos a serem apoiados com recursos do Fundo.

Desse modo, conclui-se que o *Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos* é órgão essencial à correta utilização de tal Fundo, devendo, por isso, ser informado acerca da propositura de toda ação civil pública, sobre a existência de depósito judicial, sua natureza e sobre o trânsito em julgado das decisões, conforme artigo 11 do Decreto n. 1.306/94. Todavia, em que pese haja disposição nesse sentido, não se verificam dados suficientes para contabilizar se tal requisito é respeitado.

Frisa-se que todas as receitas destinadas ao *Fundo Federal de Defesa de Direitos Difusos* são depositadas em conta especial, mantida no Banco do Brasil S.A., em Brasília, DF, denominada “Ministério da Justiça – CFDD – Fundo”, devendo as receitas provenientes de condenações judiciais e de multas administrativas ser identificadas segundo a natureza da infração ou do dano causado.

Os recursos financeiros arrecadados pelo Fundo são distribuídos para a efetivação das medidas atinentes à atuação de seu Conselho Gestor e aplicados na recuperação dos bens lesados. Devem manter relação com a natureza da infração ou do dano causado. Sempre que não for possível a reparação específica do dano, os recursos devem ser destinados à promoção de eventos educativos ou científicos ou à edição de material informativo. Não sendo viáveis nenhuma das alternativas anteriores, devem as receitas ser aplicadas na modernização administrativa dos órgãos públicos vinculados às áreas abrangidas pelo Decreto n. 1.306/94 e pela Lei n. 9.008/95¹⁷.

Segundo Ronaldo Porto Macedo Júnior (2002, p. 811),

A utilização do fundo para a reparação de bens lesados impõe a necessidade da separação das verbas destinadas a cada área de acordo com a natureza do bem difuso lesado. Assim, seria de fundamental importância a abertura

¹⁷ Conforme já explanado, de acordo com o Código de Defesa do Consumidor, quando há condenação decorrente de ação civil pública e indenização pelos prejuízos individuais advindos do mesmo evento danoso, o crédito individual tem preferência sobre o crédito coletivo em seu pagamento. Caso o montante referente à condenação em ação civil pública já tenha sido depositado no Fundo, tal importância deverá ter sustada a sua destinação enquanto existirem os recursos das ações individuais, salvo na hipótese de o patrimônio do devedor ser manifestamente suficiente para responder pela integralidade das dívidas.

de diversas contas dentro do mesmo fundo. Entre as contas que se sugere deveriam ser criadas incluem-se aquelas destinadas a: 1) indenizações por danos causados ao meio ambiente; 2) indenizações por danos causados ao patrimônio cultural, artístico, paisagístico e histórico; 3) indenizações por danos causados à defesa das pessoas portadoras de deficiência; 4) indenizações por danos causados ao consumidor; 6) indenizações por danos causados ao Mercado de Valores Mobiliários, à defesa da ordem econômica e da livre concorrência; 7) indenizações por danos causados à defesa dos direitos da cidadania e outros interesses difusos; 8) indenizações por danos causados aos interesses da prevenção dos acidentes de trabalho.

Anota-se, ainda que o Regulamento do Fundo Federal de Direitos Difusos introduziu o sistema de comissões e câmaras setoriais para análise de projetos sobre assuntos relacionados a temas específicos, como o meio ambiente, o consumidor, a criança e o adolescente¹⁸ etc. Estas comissões especiais podem ser temporárias ou câmaras técnicas permanentes.

O interesse na constituição destas câmaras consiste na possibilidade de reunir profissionais especializados nas áreas específicas, mas capacitados a decidir sobre os projetos de maior interesse e as melhores opções de investimento dos recursos do fundo. Ademais, na medida em que a câmara será formada por pessoas ligadas aos interesses difusos mais diretamente envolvidos, será mais fácil o acompanhamento e controle pela sociedade das decisões e políticas tomadas pelo Conselho Gestor. As câmaras estariam encarregadas de encaminhar propostas de investimento setoriais que dependeriam de confirmação e homologação pela assembléia geral do Conselho Gestor (MACEDO JÚNIOR, 2002, pp. 810-812).

Poderão receber recursos do *Fundo de Defesa dos Direitos Difusos* as instituições governamentais da administração direta ou indireta, na diferentes esferas de governo, federal, estadual e municipal, bem como as organizações não governamentais, brasileiras, sem fins lucrativos, que tenham nos seus estatutos objetivos relacionados à atuação no campo do meio ambiente, do consumidor, de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico e por infração à ordem econômica.

¹⁸ Importante apontar a observação de Hugo Nigro Mazzilli (2001, p. 376), no sentido de que “não se confundem com o fundo previsto na LACP o Fundo Nacional do Meio Ambiente ou o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente”, aquele criado pela Lei n. 7.797/89 e regulamentado pelo Decreto n. 98.161/89 e este previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (artigo 214) e regulado pela Lei n. 8.242/91 (artigo 1º).

Para que os órgãos legitimados possam receber verbas oriundas do Fundo, devem apresentar propostas de julho a setembro do ano previsto para o início da execução, buscando, necessariamente, a recuperação de bens, a promoção de eventos educativos, científicos e a edição de material informativo. Tais projetos serão avaliados pelo Conselho Gestor e, se estiverem de acordo com os objetivos do mesmo, serão apoiados por meio da celebração de convênios com as instituições proponentes, na forma da legislação vigente¹⁹.

2 FUNDO FEDERAL DE DEFESA DE DIREITOS DIFUSOS: DA RESPONSABILIDADE À SOLIDARIEDADE NA RECOMPOSIÇÃO DOS DANOS À COLETIVIDADE

Conforme aludido anteriormente, a Lei da Ação Civil Pública representou um dos instrumentos legais de maior relevância desde o restabelecimento do Estado de Direito com a restauração da democracia no Brasil (MILARÉ, 2005, p. 05).

Após longo período de autoritarismo militar, a Constituição Federal de 1988 passou a assegurar direitos e garantias fundamentais até então suprimidos e violados²⁰. Nota-se que a experiência constitucional do Brasil, da sua Independência até 1988, foi marcada pela falta de efetividade das múltiplas Constituições e uma infundável sucessão de violações da legalidade constitucional (BARROSO e BARCELLOS, 2003, p. 51).

Inovadora em relação às Constituições anteriores, a Constituição de 1988 contrapôs-se à idéia de que a lei fundamental é mera ordenação de programas de ação, convocações ao legislador ordinário e aos poderes públicos em geral. A Carta Magna brasileira, portanto, não constituiu um mero “estatuto organizatório”, um simples “instrumento de governo”, definidor de competências e regulador de processos; definiu-se

¹⁹ Cabe referir pequena explanação acerca da possibilidade de fundos estaduais e municipais de direitos difusos. O fundo criado pela Lei federal n. 7.347/85 admitiu expressamente a possibilidade de constituição de fundos estaduais, os quais, conseqüentemente, serão geridos por Conselhos estaduais. Alguns estados-membros criaram seus respectivos fundos estaduais, como é o caso dos estados do Acre, Amapá, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Pará, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. Ademais, frisa-se que o artigo 57 do Código de Defesa do Consumidor menciona a criação de fundos de defesa do consumidor nas esferas estaduais e municipais. Desse modo, lei municipal pode constituir fundos de interesses difusos na esfera do município, para os quais reverteriam as multas aplicadas por agentes administrativos encarregados da defesa do consumidor.

²⁰ Com efeito, a Constituição brasileira de 1988 é resultado de um período pós-ditadura, caracterizado por um movimento da modernidade crente na força transformadora das normas constitucionais (CANOTILHO, 2001, pp. V-VI). Este momento de queda da ditadura militar significou um pretexto constituinte para novos textos constitucionais narrativamente emancipatórios (CANOTILHO, 2001).

como um “estatuto jurídico do político”, num “plano global normativo do Estado e da sociedade”²¹.

Num contexto de sociedade deficitária, carente de educação, saúde, saneamento, habitação, entre outras condições mínimas de vida digna²², a exigência constitucional de uma atuação do poder público, através de políticas públicas, e da sociedade civil, como participante e fiscal de tais empreendimentos, configurou-se como necessária.

Ao enunciar diretrizes, fins e programas a serem realizados pelo Estado e pela sociedade, a Constituição democrática-social brasileira representou o marco zero na perspectiva de uma nova história, através de seu dirigismo constitucional. Os reflexos desta Constituição dirigente puderam ser vistos nos fenômenos políticos que dela decorreram como, por exemplo, a organização da sociedade, a liberdade de imprensa, a formação de uma opinião pública mais consciente, um movimento social, a alternância do poder. Além disso, verificou-se uma aproximação da ordem jurídica com a ética, contribuindo para a realização dos direitos fundamentais.

Cittadino (2000, pp. 11-14) refere que a Constituição de 1988 representou um movimento de retorno ao direito no País, o qual se deu pela adoção de um relativismo ético na busca do fundamento da ordem jurídica. Aponta a autora que o sistema de direitos fundamentais como núcleo do ordenamento constitucional brasileiro derivou de fatores que tiveram origem em diferentes décadas: nos anos 70, com movimentos de defesa dos direitos humanos, especialmente direitos relativos à vida e à integridade física daqueles que lutavam contra o regime autoritário; nos anos 80, com o esforço pela reconquista dos direitos de participação política; na segunda metade dessa mesma década, com a participação efetiva de setores organizados da sociedade civil no processo constituinte de 1988; nos anos 90, com freqüentes denúncias das violações dos direitos fundamentais das camadas populares (tanto atinentes à vida e à integridade física quanto aos benefícios econômicos e sociais assegurados pela nova Constituição), caracterizando a chamada “cidadania de baixa intensidade”²³.

²¹ Expressões trazidas por Canotilho (2001, pp. 11-12).

²² Streck (2004, p. 133) sustenta que tais características são marcantes nos “países de modernidade tardia”.

²³ Segundo Cittadino (2000, p. 11), a expressão foi utilizada por “Guilherme O’Donell [...] para se referir às democracias cujos Estados são incapazes de tornar efetivas as suas próprias regulações. Isto significa que se por um lado os direitos políticos são respeitados – ausência de coerção direta ao voto, livre capacidade de organização e manifestação de opinião – por outro lado, a cidadania é seriamente mutilada no que se refere à negação dos direitos liberais às camadas populares e outros setores estigmatizados”.

Nesse sentir, a Lei da Ação Civil Pública, que passou a vigorar momentos antes da promulgação da Constituição de 1988²⁴, pode ser entendida como o prenúncio de um tempo elucidativo no que tange aos direitos e garantias individuais e coletivas.

Milaré (2005, p. 05), na obra coletiva que trata da efetividade e desafios da Ação Civil Pública após vinte anos de sua promulgação, salienta que:

Mais uma vez deve ser ressaltado o acerto da sua promulgação em tempos pré-constitucionais, quando o País não se havia ainda libertado do chamado “entulho autoritário”, fardo pesadíssimo herdado de decênios em que não apenas os interesses difusos, coletivos ou transindividuais eram desconsiderados ou minimizados, mas, dolorosamente, nem os interesses individuais – tão presentes numa sociedade de feito liberal – eram levados na devida conta. Por aí se há de creditar ao instituto da ação civil pública o mérito de ter operado uma pacífica revolução no ordenamento jurídico brasileiro, no nascedouro mesmo desses novos tempos democráticos que, por felicidade, vêm se aprimorando.

Nesse passo, tem-se que o Fundo criado pela Lei da Ação Civil Pública pode ser considerado um dos instrumentos responsáveis pela concretização do *status* democrático a que se confere à Lei n. 7.347/85.

Notadamente, sua relevância como instrumento democrático ganha força com o “advento de um direito social que privilegia a solidariedade sobre a responsabilidade”, no dizer de Delmas-Marty (2004, p. 71)²⁵. Esta autora sustenta a importância da existência e destinação de recursos a estes fundos de indenização para o novo modo de pensar o Direito, qual seja, a partir da ótica de um direito comum²⁶. Segundo Delmas-Marty (2004, p. 15),

²⁴ Destaca-se, no contexto histórico que se deu o processo constituinte de 1988, que a cultura jurídica brasileira, tradicionalmente, caracterizava-se por um positivismo comprometido com a defesa de um sistema de direitos voltado para a garantia da autonomia privada dos cidadãos. Coexistiram, durante este processo constituinte, interesses antagônicos, sendo que os responsáveis pela idéia de que a tarefa principal da Constituição é a realização de valores que apontam para o existir da comunidade foram os chamados “constitucionalistas comunitários brasileiros” (CITTADINO, 2000, p. 16).

²⁵ Oportuno informar que Delmas-Marty é professora da Universidade de Paris I, membro do Instituto Universitário da França e presidente da comissão de Justiça Penal e Direitos do Homem. Na obra ora utilizada, qual seja, *Por um direito comum*, a autora traz seus apontamentos a partir da experiência européia, notadamente, francesa. Contudo, isto não obsta a utilização de sua obra, ao menos como forma de compreensão e reflexão, ao contexto brasileiro, uma vez crescente a necessidade de troca de experiências no mundo que se diz globalizado. Desse modo, em que pese a alusão de leis francesas como forma de ilustração do pensamento da autora, suas ponderações são de fundamental importância para a compreensão do tema.

²⁶ De acordo com entendimento da própria autora, “(...) direito comum, em todos os sentidos do termo. Um direito acessível a todos, que não seria imposto de cima como verdade revelada, pertencente apenas aos

Surgida na França em 1977, com um pouco de atraso em comparação ao mundo anglo-saxão, a idéia de uma indenização coletiva das vítimas de infrações adquire todo o seu significado a partir das leis de 1983, para as vítimas de infrações de direito comum, e sobretudo em 1986, para as vítimas de atos de terrorismo. Enfim, uma lei de 1990 cria um novo regime próprio do terrorismo. A vítima a partir daí é separada do delinqüente, e são os fundos de solidariedade, públicos ou mesmo privados, que lhe asseguram a indenização independentemente de qualquer envolvimento deste. Com o desaparecimento do princípio da subsidiariedade que limitava a indenização pela coletividade apenas ao caso de descumprimento do culpado autor da infração, é a solidariedade que prevalece sobre a culpa. Como se fosse inevitável – inelutável – a aproximação do direito penal ao direito civil.

Com efeito, Delmas-Marty (2004) trata da mudança que ocorre ao que se denomina “dever de indenizar” – da responsabilidade à solidariedade. Como tradicional princípio de “responsabilidade” civil está a obrigação de “responder” pelo dano causado a outrem, reparando-o. Nas palavras da autora, “forma de atar a falta, categoria de ordem filosófica e moral, à sua sanção jurídica, a obrigação de reparar o dano” (DELMAS-MARTY, 2004, p. 15). Observa-se que a falta tornou-se indissociável da responsabilidade, tendo em vista a premissa de que “culpado é mesmo responsável –, a ponto de sua eliminação progressiva ser o mais das vezes interpretada como declínio da própria responsabilidade” (DELMAS-MARTY, 2004, pp. 15-16).

É preciso considerar, contudo, a intervenção de outros elementos desta relação. A posição da vítima, com sua respectiva reparação, é um dos objetivos que devem ser almeçados. Nesse sentido, Delmas-Marty (2004, p. 16) sustenta que,

Progressivamente, a falta que põe em cena o autor some em proveito do acidente que precisamente põe em cena a vítima: a reparação perde sua função de sanção para adquirir valor em si como consequência social do acidente.

Nesse diapasão, o Fundo Federal criado pela Lei da Ação Civil Pública representa o início deste caminho que vai da responsabilidade à solidariedade. Converge também a efetividade deste Fundo para a ratificação do pensamento complexo²⁷ como forma de pensar a

intérpretes oficiais, mas consagrado de baixo como verdade compartilhada, portanto relativa e evolutiva; comum igualmente a diferentes setores do direito para assegurar a coerência de cada sistema, apesar da especialização crescente das regras; comum, enfim, a diferentes Estados dentro da perspectiva de uma harmonização que não lhes imponha renunciar a sua identidade cultural e jurídica” (DELMAS-MARTY, 2004, p. IX).

²⁷ Segundo Mariotti (2000, p. 37), o pensamento complexo pressupõe uma abertura para a aleatoriedade, a surpresa, as transformações. Requer o abandono de uma idéia fixa de ter sempre que provar algo, o estar sempre em guarda em relação às contradições, a atitude de estar sempre competindo. Adverte o autor, contudo, que a “[...] mudança exige um trabalho sobre os fatores que condicionam a mente da nossa cultura. Ou seja: é

sociedade que hoje se apresenta. No dizer de Mariotti (2000, p. 36),

O pensamento complexo busca a religação de domínios separados e conceitos antagônicos, como ordem e desordem, certeza e incerteza, a lógica e a desobediência à lógica. Trata-se de um pensamento da solidariedade, que busca aglutinar noções dispersas. [...] pratica o abraço e se prolonga na ética da solidariedade.

O Fundo Federal da Ação Civil Pública, nesse contexto, afigura-se como instrumento de democracia²⁸, a serviço da recomposição de bens que tocam à coletividade, através do prisma da solidariedade. São o respeito pelo outro, a solidariedade e a cooperação, que constituem uma ética maior.

Neste ponto, as obras de Mariotti (2000) e Delmas-Marty (2004) se cruzam e se complementam, na medida em que ambos reconhecem que deve haver uma dinâmica de reintegração entre os diversos setores da sociedade e, por conseqüência, do próprio Direito. Com base nisso, tem-se que o Fundo Federal de Reparação de Interesses Difusos Lesados cumpre seu papel instrumentalizador de mudança da concepção de recomposição de danos.

A “recomposição de uma paisagem”, nas palavras de Delmas-Marty (2004), compreende a (re)construção de uma mentalidade aberta para a cooperação e para a solidariedade, em desfavor da simples procura de culpados. Nesse sentido, Delmas-Marty (2004, pp. 16-19) afirma que

Da falta ao acidente, ou do autor à vítima, a passagem se fará de maneira pouco visível, facilitada mormente por sua maleabilidade e pela plasticidade da própria noção de falta e de seus corolários em matéria de responsabilidade: a imputação ou atribuição da falta a um determinado indivíduo e a causalidade ou vínculo da falta ao dano. Facilitada também pelas ‘presunções da falta’, que a lei ou a jurisprudência evidenciam em certas situações como as de empregador para os acidentes de trabalho, de explorador em matéria de poluição, ou de ‘depositário’ de uma coisa, evidenciada a propósito dos acidentes de trânsito.

Nem por isso a noção de responsabilidade desaparece, mas se dissocia

necessária uma educação que integre os modos linear e sistêmico de perceber e pensar o mundo, isto é, uma educação para o pensamento complexo”.

²⁸ Atenta-se aqui para o que Mariotti (2000, pp. 195-205) discorre em tópico denominado “a apropriação da democracia”. Neste ponto, o autor sustenta que “culpar os políticos por tudo de mau que acontece é mais uma forma de colocar em ação o nosso ‘outro’ de conveniência. Não são apenas eles os responsáveis pelas práticas dos governos atuais. Por mais sofisticado que seja o discurso que as veicula, elas são apenas o que queremos que sejam, assim como nós somos o que queremos ser. Essa é uma outra forma de dizer que o mundo em que vivemos é o mundo que construímos. Não se pode esperar que essas práticas de governo, criadas pelo modelo mental linear, nos ensinem mais do que o curto e grosso evangelho do cotidiano: é preciso acumular mais e mais dinheiro. O que nos leva à racionalização: se essa práxis tende a eliminar quem não conseguir fazer o mesmo, pior para eles” (MARIOTTI, 2000, p. 197).

da falta em proveito do risco.

[...]

Conseqüentemente, as técnicas de reparação se aperfeiçoam e a reparação-sanção é acompanhada de uma reparação-garantia com o aparecimento e o prodigioso desenvolvimento do seguro dos fundos de indenização públicos e privados, que permitem a socialização dos danos e a distribuição dos riscos e, sem abolir o acaso, tornam o acidente mais suportável ao reintroduzir a humana equidade.

A idéia de uma responsabilidade sem falta fica então aceitável. É consagrada, numa lei de 1968, quando o autor é atingido por um distúrbio mental que obsta à imputação da falta.

O cenário está pronto para acolher o último ato que fundamenta abertamente, nos setores mais sensíveis, o direito da vítima a ser indenizada com base na idéia de garantia coletiva – é a ruptura com o autor –, enquanto o risco que implica a tomada de decisão o mantém ativo, quando não em primeiríssimo lugar. Noutras palavras, chegou-se ao abandono, mesmo que a palavra ainda não desapareça totalmente, da idéia de responsabilidade (responder por...a...), em proveito de uma solidariedade plenamente manifestada como tal. Do acidente de trânsito, objeto de uma lei de 1985, ao acidente médico, levado em conta por uma lei de 1991 que assegura a indenização coletiva das “vítimas” contaminadas por transfusão sanguínea, a escolha está clara e traz em si muito mais do que uma mera mudança de terminologia.

Como o mostrou François Ewald, a responsabilidade não era somente fonte de um contencioso importante perante os tribunais (as questões de seguro não são menos complexas). Era sobretudo, e acima de tudo – como a culpa penal –, o “diagrama do liberalismo”, o princípio de regulação do Estado liberal. Regulação marcada de marcos que permitiam limitar a intervenção do direito ao distinguir, de um lado, a prevenção social da periculosidade e, de outro, a repressão penal da culpa; ou ainda ao distinguir a obrigação jurídica de reparar, fundamentada nos critérios limitativos da responsabilidade civil, do dever puramente moral de caridade ou de fraternidade que exclui toda coerção jurídica, pois é, por natureza, ilimitado.

Da culpa à periculosidade, bem como da responsabilidade à solidariedade, é toda uma maneira de pensar o direito que se acha assim perturbada, pois o limite entre legal e ilegal se apaga ao mesmo tempo que se enfraquece o lugar da culpa. Com a noção de periculosidade, como com a de acidente, de risco ou de garantia, a decisão do juiz se torna mais função de oportunidade do que de legalidade, e sua margem de apreciação é tamanha que seu poder parece ser autônomo e, nesse sentido, discricionário. Claro, ele deve primeiro buscar os critérios de sua decisão num conjunto de dados que o legislador se empenha em definir a partir de leis cada vez mais minuciosas e prescritivas (o direito do trabalho e o direito do meio ambiente oferecem numerosos exemplos). Mas a decisão está na base de um equilíbrio que não pode deduzir-se direta e rigorosamente do texto da lei. É que a própria idéia de periculosidade, como a de solidariedade, é por natureza ilimitada e não pode ser juridicamente apreendida senão através da fixação de um limiar, pois o risco nunca é totalmente suprimido, nem a garantia totalmente aplicada. A indenização como medida de defesa social se limita ao limiar do risco aceitável ou razoável, ou seja, compatível com os dados econômicos do momento. Particularmente visível em matéria de meio ambiente em que se fala de risco “maior”, essa busca de equilíbrio implica toda uma transformação do raciocínio jurídico. Introduce uma escala de graduação (de maior ou menor compatibilidade) que exclui o raciocínio binário (conforme ou não conforme); mas essa graduação não impede a fixação de um limiar que permite a tomada de decisão e a volta a uma escolha finalmente binária: legal ou ilegal.

Se acrescentarmos que todo equilíbrio é por natureza mesmo instável, e que o limiar de compatibilidade é, portanto, necessariamente evolutivo, avaliamos a medida da mutação em curso. Mutações inacabadas que fazem a antiga concepção liberal do direito coexistir com a de um “direito social” que poderia anunciar ao mesmo tempo o imobilismo político de uma sociedade crispada sobre interesses corporativistas e o declínio jurídico no confluente da inflação das normas e do desaparecimento de todo princípio de juízo exterior ao juiz. Em suma, à míngua de

limites precisos inseridos pelo legislador nas noções jurídicas próprias do direito penal ou do direito civil, a lei já não bastaria para garantir a objetividade do direito. A retirada de marcos assinalaria, com o divórcio da lei e do direito, o advento de uma “ordem normativa” – ou melhor, “normatizadora”. Daí a surpresa angustiante ante a idéia de que o “direito podia da mesma forma morrer da democracia, pela democracia e a golpes de leis”.

Na medida em que o fenômeno é acompanhado por outro, menos perceptível de fora, pois afeta menos o conteúdo das normas do que a própria organização delas: o embaralhamento das grandes categorias do direito.

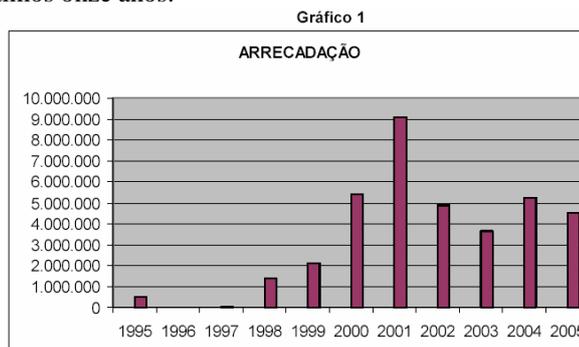
Disso, verifica-se que o Fundo Federal da Ação Civil Pública é instrumento a serviço da democracia, na medida em que adota um sistema em que a sociedade participa da implementação dos recursos, de modo a preocupar-se com o que se pode fazer preventivamente, ao invés de prover respostas individualistas aos que se sentem lesados por determinado dano.

Cumprе relembrar, de acordo com o discorrido no capítulo acima, que o Fundo é gerido por um Conselho, o qual deve publicar Relatório Anual para prestação de contas. Notadamente, os dados do Relatório Anual do Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos demonstram que a liberação dos recursos depositados em sua conta²⁹ é bastante criteriosa³⁰.

Anota-se que os valores recolhidos ao Fundo no exercício de 2005 encontram-se

²⁹ Todas as receitas destinadas a este Fundo são depositadas em conta especial, mantida no Banco do Brasil S.A., em Brasília, denominada “Ministério da Justiça – CFDD – Fundo”, devendo as receitas provenientes de condenações judiciais e de multas administrativas serem identificadas segundo a natureza da infração ou do dano causado (MACIEL, 2005).

³⁰ Segundo o citado Relatório, o orçamento do Fundo, aprovado pela Lei n. 11.100, de 25 de janeiro de 2005, atingiu o montante de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais), sendo R\$ 5.850,00 (cinco milhões oitocentos e cinquenta mil reais) no programa “Defesa dos Direitos Difusos” e R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) no programa “Gestão e Administração do Programa”. Do total destinado a atividades, a previsão orçamentária contempla R\$ 3.463.998,00 (três milhões quatrocentos e sessenta e três mil e novecentos e noventa e oito reais) para despesas correntes de custeio e R\$ 2.536.002,00 (dois milhões quinhentos e trinta e seis mil e dois reais) para despesas de capital (investimento). Pelo gráfico apresentado, demonstra-se a evolução histórica da arrecadação do Fundo nos últimos onze anos:



Fonte: Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos – CFDD.

distribuídos de acordo com sua origem. Desta forma, tem-se que, do total arrecadado, 59,92% (cinquenta e nove vírgula noventa e dois por cento) são referentes às multas aplicadas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica e 18,29% (dezoito vírgula vinte e nove por cento) da arrecadação teve sua origem relacionada às multas aplicadas pelo Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor – DPDC/SDE, dados estes retirados do Relatório Anual do Conselho Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos.

Verifica-se que o número de projetos apoiados pelo Conselho Gestor do Fundo, relativos às áreas do meio ambiente, consumidor e de bens e direitos de valor artístico e histórico remontam, respectivamente, dezesseis, cinco e dez, o que totaliza trinta e um projetos apoiados com recursos financeiros do Fundo, nas despesas correntes (promoção de eventos educativos e científicos, na edição de material informativo e bens e direitos de valor artístico e histórico) e nas despesas de capital (máquinas e equipamentos)³¹.

Nesse sentido, pode-se observar que a crescente aplicação dos recursos do Fundo representa, além da concretização de preceitos inseridos pela ordem constitucional de 1988 e pela própria Lei da Ação Civil Pública, conduta pautada sob a ótica da solidariedade. Com efeito, a evolução normativa iniciada com a Lei n. 7.347/85 significou crescimento em prol da proteção às situações coletivas, as quais guardam consigo a posição de direitos fundamentais³².

Coteja-se, assim, que o Fundo Federal de Defesa de Interesses Difusos é um instrumento a favor da democracia, no momento em que garante aos seus beneficiários – toda a coletividade – uma composição lastreada na cooperação e na solidariedade para a

³¹ Nota-se que o Programa de Defesa dos Direitos Difusos, instituído pelo Conselho Gestor do Fundo, possui como objetivo geral a reparação de danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e a bens de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, de portadores de deficiência, crianças, adolescentes, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos. Como objetivos específicos, atua na recuperação de bens, na promoção de eventos educativos, científicos, na edição de material informativo especificamente relacionados com a natureza da infração ou do dano causado, bem como na modernização administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas relativas às áreas do 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.

³² Importa anotar que Ingo Wolfgang Sarlet (2005, p. 57) coloca que “os direitos fundamentais de terceira dimensão, também denominados de direitos de fraternidade ou de solidariedade, trazem como nota distintiva o fato de se desprenderem, em princípio, da figura do homem-indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos (família, povo, nação), e caracterizando-se, conseqüentemente, como direitos de titularidade coletiva ou difusa”.

(re)construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Entender que o Fundo não é necessário é perpetuar um modo de pensar simplista, linear e insuficiente para solver as complexidades com que se apresentam as mais variadas situações sociais.

Não se pode olvidar que a boa administração do Fundo, através de um Conselho Gestor sério e preocupado com a lisura dos procedimentos que preside, é fundamental para que os recursos não sejam aplicados em projetos inexistentes, ou sejam destinados a contas fraudulentas. O propósito deste instrumento, não se esqueça, é promover a democracia, através de um pensamento complexo, fundamentado na solidariedade acima de recompensas ou punição de culpados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei da Ação Civil Pública e a Constituição Federal conceberam originalmente a Ação Civil Pública como ação coletiva voltada à tutela de direitos e interesses difusos e coletivos. Com o advento do Código de Defesa do Consumidor, que introduziu a categoria dos direitos e interesses individuais homogêneos, a Ação Civil Pública teve seu objeto ainda mais ampliado.

Um sistema que propiciasse tão-somente a defesa formal destes direitos, sem a garantia de uma proteção efetiva, seria mais um exemplo de inefetividade legislativa nacional. Nesse passo, a criação do Fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos, pela Lei da Ação Civil Pública, com sua concreta regulamentação a partir da Lei n. 9.008/95, representa a real possibilidade de recomposição de uma paisagem, uma vez que destina seus recursos à implementação de ações e projetos referentes à implementação de políticas preventivas e educativas para toda a sociedade.

O trabalho do Conselho Gestor do Fundo, que pode ser acompanhado por meio eletrônico, através da leitura dos relatórios publicados, é de suma importância para a transparência de todo e qualquer procedimento a ser realizado com os recursos do Fundo. A possibilidade de apresentação de projetos tanto por órgãos governamentais quanto por entidades não-governamentais demonstra que o papel do Fundo é primar pela melhor

aplicação dos recursos nele inseridos, a partir de uma escolha mais apropriada, dentre os projetos apresentados.

A função do Fundo Federal de Defesa de Interesses Difusos, portanto, torna mais próximos de concretização alguns princípios e garantias contidas na Constituição de 1988, com base na solidariedade ao invés da pura responsabilidade, fundada pelas diretrizes de um pensamento que ainda encontra resistência, mas ao poucos vai se amoldando ao cenário nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVIM, Arruda. Ação Civil Pública – sua evolução normativa significou crescimento em prol da proteção às situações coletivas. In: MILARÉ, Edis (coord.). **Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 73-84.

BRASIL, Ministério da Justiça. Portaria n. 390, de 23 de março de 2005. Institui o selo comemorativo do vigésimo, décimo quinto e décimo aniversários de promulgação das Leis 7.347, de 24 de julho de 1985, 8.078, de 11 de setembro de 1990 e 9.008, de 21 de março de 1995, respectivamente, e constitui a Comissão Executiva encarregada de organizar o calendário de eventos comemorativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 58, de 28 de mar. de 2005. Seção 1, p. 20.

BRASIL, Código de Proteção e Defesa do Consumidor. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BURLE FILHO, José Emmanuel. Ação Civil Pública. Instrumento de Educação Democrática. In: MILARÉ, Edis (coord.). **Ação Civil Pública: 15 anos**. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. p. 402-413.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e Justiça Distributiva: elementos da Filosofia Constitucional Contemporânea**. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2004.

CONSELHO FEDERAL GESTOR DO FUNDO DE DEFESA DE DIREITOS DIFUSOS. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/cfdd>. Acesso em 29 de set. de 2006.

DELMAS-MARTY, Mireille. **Por um direito comum**. Tradução Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. Considerações sobre *interesse social e interesse público*. In: MILARÉ, Edis (coord.). **Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 60-71.

FINGER, Julio César. A Ação Civil Pública como Garantia Fundamental. In: **Revista do Ministério Público – RS, 48 ed., 2002**. p. 33-48.

FRONTINI, Paulo Salvador. Ação Civil Pública em tutela de direitos difusos: condições da ação – indagações sobre a possibilidade jurídica do pedido, interesse processual e legitimidade dos efeitos jurídicos. In: MILARÉ, Edis (coord.). **Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 487-503.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Das origens ao futuro da Lei de Ação Civil Pública: o desafio de garantir acesso à Justiça com efetividade. In: MILARÉ, Edis (coord.). **Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 18-32.

GRINOVER, Ada Pellegrini. et al. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Liquidação na Ação Civil Pública: o processo e a efetividade dos Direitos Humanos – enfoques civis e trabalhistas**. São Paulo: Editora LTr, 2004.

LENZA, Pedro. **Teoria Geral da Ação Civil Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. Propostas para a reformulação da lei que criou o Fundo de Reparação de Interesses Difusos Lesados. In: MILARÉ, Edis (coord.). **Ação Civil Pública: 15 anos. 2 ed. rev. e atual**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. p. 799-827.

MACIEL, Julia Mattei de Oliveira. Fundo de Defesa dos Direitos Difusos. Análise do Decreto nº 3.106/94. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 771, 13 ago. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7041>>. Acesso em: 23 out. 2006.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação civil pública em defesa do meio ambiente, patrimônio cultural e dos consumidores**. 7 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

MARIOTTI, Humberto. **As Paixões do Ego: Complexidade, Política e Solidariedade**. São Paulo: Palas Atena, 2000.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos**. 13 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

MILARÉ, Edis. A Ação Civil Pública por Dano ao Ambiente. In: MILARÉ, Edis (coord.). **Ação Civil Pública: 15 anos**. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. p. 140-261.

_____. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

SALLES, Carlos Alberto de. A proteção judicial de interesses difusos e coletivos: funções e significados. In: SALLES, Carlos Alberto de (org.). **Processo Civil e interesse público: o processo como instrumento de defesa social**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p. 131-137.

_____. Execução específica e Ação Civil Pública. In: MILARÉ, Edis (coord.). **Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 85-96.

_____. **Execução judicial em matéria ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

SARAIVA, Monique Marins. **Breve Comentário sobre a Evolução da Ação Civil Pública no Direito brasileiro**. 2006. Disponível em: <http://www.cacbufc.org.br/artigos/verartigo.asp?id=652>. Acesso em 11 de set. de 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Tutela jurisdicional coletiva**. São Paulo: Atlas, 1998.