

Boletim Científico

Escola Superior do Ministério Público da União

A EFICÁCIA DO FUNDO DE RECONSTITUIÇÃO PREVISTO NA LEI N. 7.347/85 COMO INSTRUMENTO DE TUTELA AO MEIO AMBIENTE¹

*Laurenço Andrade**

SUMÁRIO: 1 Considerações iniciais. 2 A Lei n. 7.347/85 e os fundos para reconstituição de bens lesados. 2.1 A receita dos fundos. 2.2 A administração dos fundos. 2.3 A destinação dos recursos. 3 O Fundo de Defesa de Direitos Difusos. 3.1 A receita do fundo federal. 3.2 O Conselho Federal Gestor. 3.3 As diretrizes relacionadas à aplicação dos recursos: Lei n. 7.347/85 vs. Lei n. 9.008/95. 3.4 As críticas doutrinárias ao modo de operar e às diretrizes de aplicação dos recursos. 3.5 A gestão do fundo federal na prática. 4 O Fundo Nacional do Meio Ambiente. 5 Conclusões.

1 Considerações iniciais

Em 24 de julho de 1985, surge em nosso ordenamento jurídico, como fruto do trabalho de consagrados juristas pátrios², a Lei n. 7.347 – Lei de Ação Civil Pública (LACP), importantíssimo marco na evolução do Direito Ambiental, porquanto instituiu, com declarada inspiração nas *class actions* do Direito norte-americano, o instrumento processual por excelência a possibilitar a ampla tutela jurisdicional do meio ambiente (além de outros interesses e direitos difusos ou coletivos), qual seja, como se sabe, a “ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente [...]”, que pode ser proposta pelo Ministério Público (que é quem, efetivamente, mais tem atuado em juízo para combater a degradação dos bens ambientais, até porque essa é uma de suas atribuições institucionais), pelas associações ambientalistas e pelos entes públicos, conforme discriminado no art. 5º do diploma sob comentário.

O presente artigo aborda um aspecto específico da Lei n. 7.347/85: os fundos de reconstituição de bens lesados. Trata-se, em síntese extrema, de analisar, com enfoque nos interesses ambientais, como e por quem devem ser aplicados os recursos provenientes das condenações em pecúnia dos poluidores, bem como apurar os resultados obtidos; tudo isso sabendo-se que a ação civil pública tem como objeto a “condenação em dinheiro” e/ou o “cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer”, cuja inobservância poderá

¹ Versão condensada de artigo apresentado oralmente na disciplina de Metodologia Científica da Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), RS.

* Laurenço Andrade é Procurador do Trabalho da Coordenadoria de Defesa dos Interesses Difusos e Coletivos da Procuradoria Regional do Trabalho do Rio Grande do Sul e Pós-Graduando em Direito Ambiental pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), RS.

² A Lei n. 7.347/85 resultou dos trabalhos de Ada Pellegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco, Kazuo Watanabe e Waldemar Mariz de Oliveira Junior, posteriormente ampliados por Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz, Édis Milaré e Nelson Nery. Para maiores informações, ver: NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil comentado*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 1518.

implicar pagamento de multa, de caráter cominatório, a pedido do autor ou, de ofício, a critério do juiz (v. arts. 3º e 11).

O tema remete, diretamente, aos arts. 13 e 20 da LACP, que dispõem a respeito de fundos genericamente referidos como de “restituição dos bens lesados”, para os quais, nos termos da lei, devem ser direcionadas as “indenizações” obtidas.

Assim, num primeiro momento, analisar-se-ão as normas citadas para verificar quais as diretrizes que traçam para os fundos de restituição, em favor dos quais devem ser depositados, como visto, os recursos obtidos com as condenações dos responsáveis por danos ambientais.

Após, abordar-se-á especificamente o Fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos (FDD), para verificar, em síntese, as suas principais características, a sua compatibilidade com o fundo genericamente previsto na Lei n. 7.347/85 e o modo como têm sido aplicados os recursos obtidos, comentando algumas críticas que foram feitas pela doutrina.

Por fim, procurar-se-á, e isso mais como maneira de estimular a reflexão sobre o problema, extrair algumas conclusões sobre a efetividade do FDD como instrumento de concretização do “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, enunciado no *caput* do art. 225 da CF.

Os fundos instituídos em cada Estado da Federação, dados os limites que se impõem ao presente artigo, não serão examinados de modo particularizado.

2 A Lei n. 7.347/85 e os fundos para restituição de bens lesados

Como ponto de partida, cumpre transcrever os arts. 13 e 20 da LACP:

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

Parágrafo único. Enquanto o fundo não for regulamentado, o dinheiro ficará depositado em estabelecimento oficial de crédito, em conta com correção monetária.

[...]

Art. 20. O fundo de que trata o art. 13 desta lei será regulamentado pelo Poder Executivo no prazo de 90 (noventa) dias” [destacou-se].

Desde logo, percebe-se que o art. 20 e o parágrafo único do art. 13, dispendo a respeito de uma situação transitória, perderam muito de seu sentido; já há normas de lei e administrativas detalhando o funcionamento do fundo federal, conforme se verá adiante, igualmente em muitos Estados.

O dispositivo relevante é o *caput* do art. 13, a seguir analisado.

2.1 A receita dos fundos

Refere-se o art. 13 da LACP a “indenização” (no que interessa ao presente trabalho, “por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente”, consoante dicção do art. 1º, *caput* e I, da LACP) como fonte de recursos para o fundo sob comento.

A mencionada compensação pecuniária relaciona-se, consoante se evidencia, a uma perspectiva de interesse difuso na preservação do ambiente³ (seja ele natural ou artificial⁴), interesse esse correlato ao direito ao “meio ambiente ecologicamente equilibrado” (art. 225, *caput*, da CF). Desse modo, embora o meio ambiente, como bem jurídico complexo, possa ter, e efetivamente possua, “elementos componentes” apropriáveis, objeto de propriedade, ele é aqui considerado em sua dimensão de “patrimônio público” (art. 2º, I, da Lei n. 6.938/81) e de “bem de uso comum do povo” (art. 225, *caput*, da CF). A respeito, importa citar Paulo de Bessa Antunes:

“O meio ambiente é, portanto, uma *res communes omnium*, uma coisa comum a todos, que pode ser composta por bens pertencentes ao domínio público ou ao domínio privado. A propriedade do bem jurídico ambiente, quando se tratar de coisa apropriável, pode ser pública ou privada. A fruição do bem jurídico ambiente é sempre de todos, da sociedade”⁵.

Logo, tratando-se de direito transindividual, indivisível e cujos titulares são indeterminados e, ao menos *in totum*, indetermináveis, é que a indenização a que for condenado o poluidor deverá reverter para um fundo a ser gerido em benefício, em última análise, de toda a sociedade, com o intuito de reconstituição dos bens lesados.

Além disso, excepcionalmente, na hipótese prevista no art. 100, parágrafo único, da Lei n. 8.078/90 – Código de Defesa do Consumidor (CDC), serão também depositadas no fundo sob comentário indenizações por danos individualmente sofridos como consequência de degradação ambiental, de acidentes ou desastres ecológicos (exemplificando com interesses pertinentes ao presente trabalho). Isso poderá ocorrer, por hipótese, quando, caracterizando-se os direitos individuais lesados como homogêneos (isto é, os “decorrentes de origem comum”, conforme define o art. 81, III) e tendo o Ministério Público ou outros co-legitimados decidido, em virtude da repercussão social dos danos, defender

³ A Lei n. 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, define-o, no inciso I do art. 3º, como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. O inciso V do mesmo artigo, por sua vez, define “recursos ambientais” como “a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora”.

⁴ José Afonso da Silva explica que “O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”. Define meio ambiente artificial como aquele “constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações [...] e dos equipamentos públicos [...]” e meio ambiente cultural como aquele “integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que, embora artificial, em regra, como obra do homem, difere do anterior (que também é cultural) pelo sentido de valor especial que adquiriu ou de que se impregnou” (*Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 1994. p. 2-3.).

⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996. p. 120.

coletivamente as vítimas em juízo, estas não se interessarem, no prazo de um ano, em receber as reparações (não se habilitarem, como diz o art. 100, *caput*), ao menos não “em número compatível com a gravidade do dano”, conforme consta da norma de lei em foco. Nesse caso, incidirá o disposto no parágrafo único do art. 100: *O produto da indenização devida reverterá para o Fundo criado pela Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985.*

Embora, dados os limites a que se propõe o presente trabalho, não caiba uma análise a respeito dos conceitos⁶ de interesse difuso, coletivo e individual homogêneo (norteados, de qualquer sorte, pela definição legal constante do art. 81 do CDC), nem seja apropriado, pelo motivo exposto, examinar o procedimento das ações destinadas à defesa de interesses individuais homogêneos, é pertinente abrir um parêntese para fazer algumas considerações correlatas.

Assim, tem-se por relevante, ao menos, destacar que para a defesa dos interesses e direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos – e todos eles se configuram nitidamente em matéria ambiental – o legislador construiu um sistema legal constituído basicamente pelas Leis n. 7.347/85 e n. 8.078/90, que se complementam mutuamente. Nesse sentido, repara-se que o art. 21 da Lei n. 7.347 dispõe: “Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor”. A Lei n. 8.078/90, por sua vez, estabelece: “Aplicam-se às ações previstas neste Título as normas [...] da Lei n. 7.347 [...]”, como está no art. 90. Portanto, como se vê, uma lei se reporta à outra, “de forma a fazer com que ambos sejam aplicáveis simultaneamente, de forma complementar, um ao outro”⁷.

Pois bem, posto isso, retoma-se o assunto básico deste tópico.

Viu-se então, até o momento, que, na seara ambiental, a receita dos fundos para reconstituição provém da atividade jurisdicional do Estado, ao condenar os poluidores, no sistema de ações das Leis n. 7.347/85 e n. 8.078/90, ao pagamento de indenizações por danos ao meio ambiente ou, excepcionalmente, por danos ao patrimônio individual das vítimas na hipótese prevista no art. 100 do CDC.

Há mais, contudo.

É que, além da “indenização” mencionada no art. 13 da LACP, reverterem para o fundo os valores arrecadados em ações de execução de multas pelo descumprimento de obrigações de fazer ou não fazer impostas aos poluidores em decisão judicial, inclusive liminar (v. arts. 11 e 12, § 2º), ou por eles assumidas em termo de ajustamento de conduta celebrado com o Ministério Público ou, nos termos da LACP, com “os órgãos públicos legitimados” (v. § 6º do art. 5º, que prevê, inclusive, possuírem tais termos a natureza de títulos executivos extrajudiciais).

⁶ Conferir MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. Também, GRINOVER, Ada Pellegrini et alii. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do Anteprojeto*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000. p. 716 e ss.

⁷ NERY JUNIOR, Nelson. A ação civil pública no âmbito da Justiça do Trabalho e o Código do Consumidor. *Revista do Ministério Público do Trabalho de São Paulo*, São Paulo, n. 2, p. 22, out. 1998.

Essas multas (diárias, segundo previsto no art. 11 da LACP) têm, cumpre registrar, caráter cominatório, não indenizatório. Possuem a natureza de *astreinte*. Trata-se, em suma, de uma maneira de inculcar no espírito do réu o temor de inobservar a decisão judicial, sabedor de que, nesse caso, deverá suportar multa pesada, de valor crescente dia a dia.

Oportuno, nesse ponto, mencionar a Súmula 23 do Conselho Superior do Ministério Público de São Paulo: “A multa fixada em compromisso de ajustamento não deve ter caráter compensatório, e sim cominatório, pois nas obrigações de fazer ou não fazer normalmente mais interessa o cumprimento da obrigação pelo próprio devedor que o correspondente econômico”⁸.

Por fim, importa referir que a decisão que condena o poluidor a praticar determinado ato (como, por exemplo, reflorestar uma área desmatada ou instalar filtros antipoluentes) ou a abster-se de agir de certo modo (como, por exemplo, cessar o despejo de resíduos tóxicos em um rio), concretiza, muito mais do que aquela que condena ao pagamento de uma indenização, o fim precípua da ação civil pública, qual seja, o de prevenir a destruição do ambiente, ou, ao menos, impedir que ela assuma maiores proporções.

De qualquer modo, descumprida a obrigação de fazer ou não fazer, a multa cobrada, ainda que a LACP não diga expressamente, reverte também para o fundo. Não poderia ser outro o entendimento, por razões lógicas e teleológicas. Nesse aspecto, explica Rodolfo de Camargo Mancuso: “[...] sendo difuso o interesse em lide, o montante das sanções pecuniárias não reverterá ao autor, mas ao fundo de que trata o artigo 13 dessa lei”⁹.

2.2 A administração dos fundos

Inicialmente, convém assentar que, conforme se evidencia da LACP, os “fundos de reconstituição de bens lesados” possuem a natureza de fundos públicos, aspecto bem analisado, cumpre referir desde logo, por José dos Santos Carvalho Filho em sua obra *Ação civil pública: comentários por artigo*¹⁰.

Nesse aspecto – de que se caracterizam como fundos públicos –, nota-se, primeiro, que foram previstos em lei; segundo, que seus recursos provêm da atividade do Estado, jurisdicional ou administrativa (no caso das multas por descumprimento de termos de ajustamento); e, terceiro e de suma relevância, que seu capital deve ser aplicado na proteção de um “bem de uso comum do povo” (na expressão do art. 225, *caput*, da CF), de um “patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido tendo em vista o uso coletivo” (nos dizeres do art. 2º, I, da Lei n. 6.938/81 – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente).

Logo, sendo públicos, tais fundos devem ser geridos sob controle do Estado. No caso, pela União ou pelos Estados Federados, por meio, respectivamente, de um conselho federal ou de conselhos estaduais, como está expresso no art. 13 da Lei n. 7.347.

⁸ NERY JUNIOR; NERY, op. cit., p. 1583.

⁹ MANCUSO, op. cit., p. 150.

¹⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Ação civil pública: comentários por artigo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 367-368.

Caberá ao Conselho Federal, como explica Paulo Affonso Leme Machado¹¹, gerir o “dinheiro oriundo das condenações nas ações civis públicas propostas perante a Justiça Federal” e, logicamente, caberá aos conselhos estaduais administrar “os recursos obtidos nas ações propostas perante a Justiça dos Estados”. Também de acordo com o consagrado jurista citado, no caso de, em algum Estado, ainda não haver fundo e conselho gestor correlato, deve-se aplicar o disposto no parágrafo único do art. 13 da Lei n. 7.347/85, acima transcrito.

Referido diploma legal exige, outrossim, que, nos conselhos gestores, estejam presentes o Ministério Público e “representantes da comunidade”. A presença do MP – instituição incumbida da defesa da ordem jurídica e, mais especificamente, da proteção do meio ambiente (v. arts. 129 e 127, III, da CF) –, bem como da sociedade civil, objetiva assegurar, como se pode intuir, que os recursos sejam aplicados rigorosamente de acordo com a finalidade do fundo. Nesse aspecto, aliás, valem as palavras de Paulo Affonso Leme Machado: “Contudo, *é preciso transparência na aplicação das condenações em dinheiro e a vinculação dos recursos à recuperação e melhoria do ambiente degradado – objeto de exame no processo judicial*”¹².

Inobstante, cumpre registrar que há quem critique a participação do Ministério Público em órgãos como os conselhos em foco. A respeito, e mencionando, entre outros, os “fundos gestores de reparação de interesses difusos lesados”, Hugo Nigro Mazzilli opõe: “Há vedação à participação do membro do Ministério Público em conselhos, comissões ou organismos estatais, porque a Constituição lhe veda o exercício de qualquer outra função pública, salvo uma de magistério”¹³.

Esse entendimento, se fosse prevalente, implicaria ter-se por inconstitucional, no particular, o art. 13 da Lei n. 7.347/85, bem como dispositivos das próprias leis orgânicas do Ministério Público, como, por exemplo, o § 2º do art. 6º da Lei Complementar n. 75/93 (“A lei assegurará a participação do Ministério Público da União nos órgãos colegiados estatais, federais ou do Distrito Federal, constituídos para defesa de direitos e interesses relacionados com as funções da instituição”) e o art. 10, IX, “c”, da Lei n. 8.625/93 (“Compete ao Procurador-Geral de Justiça: [...] designar membros do Ministério Público para: [...] integrar organismos estatais afetos a sua área de atuação”). Contudo, a posição institucional do Ministério Público, ao que se percebe, é diversa, tanto que no caso do fundo sob comentário, por exemplo, tem representante no respectivo Conselho Federal gestor. A matéria é propícia ao debate, mas, em que pese aos argumentos do jurista mencionado, quer parecer, à primeira vista, tratar-se de posição muito extremada, especialmente nos casos em que haja previsão específica em lei e, fundamentalmente, relação com incumbências do Ministério Público.

¹¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 268.

¹² MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Estudos de direito ambiental*. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 90.

¹³ MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 331.

2.3 A destinação dos recursos

O art. 13 da Lei n. 7.347 indica a finalidade do fundo: a reconstituição dos bens lesados. E reconstituir significa “formar de novo”, “restabelecer”¹⁴, devendo-se buscar, no dizer de Édis Milaré, uma “verdadeira *restitutio in integrum*”¹⁵.

Em muitos casos, reconstituir será, de fato, possível. Mencionamos, por pertinentes, os exemplos de José dos Santos Carvalho Filho:

“O desmatamento [...] normalmente admite reconstituição através de novo plantio. A poluição [...], na maioria dos casos, também admite a adoção de medidas que a eliminem, ou que ao menos reduzam os efeitos da agressão. [...] O fundo de reconstituição visa exatamente a dar suporte financeiro ao dispêndio que tais providências reclamam”¹⁶.

Contudo, em muitas situações será impossível a reconstituição, aparecendo, aqui, a característica de “fluidez” do fundo de reconstituição, a possibilitar então sejam aplicados os recursos em fim correlato, mas observada a diretriz de recompor bens ambientais (no caso, pois essa é a matéria objeto deste trabalho). Hugo Nigro Mazzilli analisa com muita propriedade a questão, enriquecendo sua lição com inúmeros exemplos, pelo que optamos por transcrevê-lo:

“A doutrina refere-se ao fundo de reparação de interesses difusos como *fluid recovery*, ou seja, alude ao fato de que deve ser usado com certa flexibilidade, para uma reconstituição que não precisa e às vezes nem mesmo pode ser exatamente a reparação do mesmo bem lesado. O que não se pode é usar o produto do fundo em contrariedade com sua destinação legal, como para custear perícias.

Há bens lesados que são irrecuperáveis, impossíveis de serem reconstituídos: uma obra de arte totalmente destruída; uma maravilha da natureza, como Sete Quedas ou Guairá, para sempre perdida; os últimos espécimes de uma raça animal em extinção... Casos há em que a reparação do dano é inviável. É comovente o provérbio chinês que lembra poder uma criança matar um escaravelho, mas não poderem todos os sábios do mundo recriá-lo...

Ao criar-se um fundo fluido, enfrentou-se o problema de maneira razoável. Mesmo nas hipóteses acima exemplificadas, sobrevivendo condenação, o dinheiro obtido será usado em finalidade compatível com sua causa. Assim, no primeiro exemplo, poderá ser utilizado para reconstituição, manutenção ou conservação de outras obras de arte, ou para conservação de museus ou lugares onde elas se encontrem. No segundo exemplo, pode ser cogitada a preservação de outros locais dotados pela natureza. Na última hipótese, poderemos criar condições que favoreçam a procriação ou o *habitat* de espécies em extinção. Enfim, a aplicação do produto do fundo depende de discernimento e imaginação”.

¹⁴ HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

¹⁵ MILARÉ, Édis. A ação civil pública em defesa do ambiente. In: MILARÉ, Édis (Coord.). *Ação civil pública: Lei 7.347/85: reminiscências e reflexões após 10 anos de aplicação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 262.

¹⁶ CARVALHO FILHO, op. cit., p. 372.

3. O Fundo de Defesa de Direitos Difusos

“Fundo de Defesa de Direitos Difusos” (FDD) é a denominação que, em nível federal, passou a ser dada ao fundo genericamente referido na LACP (art. 13) como de “restituição dos bens lesados”, conforme consta das normas federais que, no atual momento¹⁷, o regulamentam e disciplinam, quais sejam, o Decreto n. 1.306, de 9 de novembro de 1994, e a Lei n. 9.008, de 21 de março de 1995.

Cumpre registrar, de início, que o fundo de restituição foi primeiramente regulamentado pelo Decreto n. 92.302/86, o qual foi alterado pelo Decreto n. 96.617/88. Após, foi editado o Decreto n. 407/91, que revogou aqueles. Hoje, como dito antes, vige o Decreto n. 1.306/94.

A Lei n. 9.008/95, originada de medidas provisórias (num exemplo de política que se tornou lamentavelmente comum – a de o Poder Executivo legislar), veio logo em seguida e, além de criar o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD), como anunciado em sua ementa, disciplinou amplamente o FDD, incorporando ao texto legal, quase *ipsis litteris*, a maior parte do Decreto n. 1.306/94.

Dessarte, daqui para frente, mencionaremos o Decreto apenas quando nele houver disposição não repetida na Lei.

3.1 A receita do fundo federal

A respeito, vale o exposto no item 2.1, acima.

Cabe acrescentar que a Lei n. 9.008/95, ao dispor sobre o assunto em epígrafe, no § 2º do art. 1º, foi bem mais expressa e detalhada que a Lei n. 7.347/85. Assim, elencou como receitas do FDD, além das indenizações, também as multas, reportando-se tanto ao art. 13 quanto ao art. 11 desse diploma (v. inciso I). No tocante às indenizações, arrolou também aquelas que de trata o art. 100 da Lei n. 8.078/90 (v. inciso III, ao final).

De novidade, a Lei n. 9.008/95 possibilitou a pessoas físicas ou jurídicas doarem valores ao FDD (v. inciso VIII). Previu, ainda, sejam aplicados os respectivos recursos para obtenção de rendimentos (v. inciso VI). Mencionou, também e amplamente, “outras receitas que vierem a ser destinadas ao Fundo” (inciso VII).

3.2 O Conselho Federal Gestor

Neste tópico, cumpre, de início, fazer remissão ao exposto no item 2.2, *supra*.

O FDD é administrado por um órgão colegiado que se denomina Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD), vinculado ao Ministério da Justiça (v. art. 1º, *caput*, da Lei n. 9.008).

¹⁷ Vale conferir, a respeito da evolução, no tempo, das normas federais que regulamentaram o fundo previsto no art. 13 da Lei n. 7.347/85, a obra já citada de José dos Santos Carvalho Filho, nas páginas 444 e seguintes.

É composto de dez membros, sendo seis representantes do Governo Federal e quatro da “sociedade”, dizendo amplamente – um membro do Ministério Público Federal e três representantes de entidades civis, o que atende à exigência feita no art. 13 da Lei n. 7.347/85. O governo se faz presente com representantes oriundos da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça – que preside o CFDD –, do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e dos ministérios do Meio Ambiente, da Cultura, da Saúde (mais particularmente da Agência Nacional de Vigilância Sanitária) e da Fazenda.

A sociedade civil esteve representada, no biênio 2001/2002, releva citar ilustrativamente, pelo Instituto “O Direito por um Planeta Verde”, pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) e pelo Instituto Brasileiro de Política e Direitos do Consumidor (Brasilcon).

A respeito da escolha das associações, é importante destacar que deve recair, nos termos do inciso VIII do art. 2º da Lei n. 9.008, sobre aquelas que existam há, no mínimo, um ano e incluam entre suas finalidades institucionais a proteção do meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, que vêm a ser os requisitos exigidos no art. 5º da Lei n. 7.347/85 para legitimar as associações a proporem ações civis públicas. O Conselho editou, em acréscimo, a Resolução n. 03/95, que “Define critérios para indicação das entidades civis que comporão o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos”¹⁸.

3.3 As diretrizes relacionadas à aplicação dos recursos: Lei n. 7.347/85 vs. Lei n. 9.008/95

Conforme visto no item 2.3, acima, a finalidade do fundo, de acordo com a Lei n. 7.347/85, art. 13, é a de reconstituir os bens lesados, admitindo-se, no caso de ser impossível recompor aqueles objeto da ação civil pública, sejam aplicados os recursos arrecadados para reconstituir outros bens de mesma natureza (ambientais, no caso), caracterizando-se, nesse aspecto, a qualidade de “fluidez” (*fluid recovery*) dos fundos previstos pela ACP.

Em resumo, a receita do fundo estaria, considerando o disposto na Lei n. 7.347, afetada à reconstituição de bens.

Ocorre, contudo, que as normas que regulamentaram o fundo em análise, a culminar com a Lei n. 9.008/95, ampliaram (essa palavra é usada pelos que concordaram com as inovações¹⁹), ou melhor, desvirtuaram (esse é nosso entendimento), a Lei n. 7.347/85.

¹⁸ BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos. Resolução n. 03, 29 set. 1995. Define critérios para indicação das entidades civis que comporão o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1995. Seção 1, p. 15638. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/cfdd>>. Acesso em: 5 ago. 2002.

¹⁹ Ronaldo Porto Macedo Júnior, promotor em São Paulo, um dos raros autores a tratar do tema “fundos de reconstituição de bens lesados”, manifesta sua simpatia com a possibilidade de uso dos recursos respectivos para “atividades de natureza preventiva e pedagógica” mas qualifica de “perigosa e indesejável” a aplicação das verbas para modernização administrativa. Cf. MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. Propostas para a reformulação da lei que criou o fundo de reparação de interesses difusos lesados. In: MILARÉ, Édís (Coord.). *Ação civil pública: Lei 7.347/1985 – 15 anos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 807 e 814.

É que o § 3º do art. 1º e os incisos III a VII do art. 3º daquele Diploma permitem que a receita do FDD seja usada também para promover atividades e eventos de caráter educativo e científico, para editar material informativo e para modernizar órgãos públicos. É isso em resumo.

A nosso sentir, trata-se de clara deturpação da LACP.

Oportuno repetir novamente o alerta de Paulo Affonso Leme Machado, já transcrito linhas acima: “Contudo, é preciso [...] a vinculação dos recursos à recuperação e melhoria do ambiente degradado – objeto de exame no processo judicial” [destacou-se]. Ora, as carências dos órgãos públicos (aqueles, no caso dos interesses ambientais, componentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama) devem, por evidente, ser solucionadas por meio do aumento das dotações orçamentárias pertinentes. No concernente às iniciativas educativas, científicas e informativas, embora relevantes, devem ser executadas por meio de políticas próprias do Governo Federal, custeadas com verbas do orçamento. O fundo de reconstituição deve atender a objetivos coerentes com o sistema de normas da LACP, no qual se insere, objetivos esses que não incluem, nem podem, logicamente, incluir os mencionados antes.

Haveria, desse modo, uma antinomia (ao menos assim parece num primeiro momento) não só entre as leis em foco, mas também interna à própria Lei n. 9.008. Explica-se melhor esse segundo aspecto.

Acontece que a própria Lei n. 9.008, no inciso I do art. 3º, determina deva o Conselho Gestor zelar “pela aplicação dos recursos na consecução dos objetivos previstos nas Leis ns. 7.347/85 [...]”, a qual prevê – unicamente – a “reconstituição”. Mais, o § 1º do art. 1º diz que o FDD tem por finalidade – apenas – “reparar” os danos causados; e reparar tem o sentido de recompor, restaurar, fazer tornar ao estado anterior, reconstituir portanto. Além disso, o próprio § 3º do art. 1º diz, logo no início de seu texto, que os recursos “serão aplicados na *recuperação* de bens [...]” [grifou-se].

Esse “imbróglio” resolve-se, conforme se entende, por meio da interpretação sistemática, para considerar que há uma *prioridade* para a reconstituição e que, somente quando isso for inviável, será permitido aplicar os recursos em fins outros (embora, registre-se, se considere que a finalidade deveria ser, sempre, a de reconstituir bens ambientais, aqueles referidos na ação indenizatória ou, na impossibilidade, outros; infelizmente, contudo, a opção do legislador foi diversa).

Essa interpretação é a do Decreto n. 1.306/94, que prevê, no parágrafo único do art. 7º, o seguinte: “Os recursos serão prioritariamente aplicados na reparação específica do dano causado, sempre que tal fato for possível”. Nessa linha, a Resolução n. 07/99²⁰ do CFDD, em seu art 1º, estabelece uma ordem de preferências na aplicação do capital do FDD. A prioridade é a “recuperação de bens lesados”. Sendo isso impossível, os recursos serão destinados “à promoção de eventos educativos ou científicos e à edição de material

²⁰ BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos – CFDD. Resolução n. 07, 25 jun. 1999. Define critérios para aplicação dos recursos do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 jul. 1999. n. 127-E. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/cfdd>>. Acesso em: 5 ago. 2002.

informativo”. Por fim, se nada disso for possível, a receita irá para a “modernização administrativa dos órgãos públicos”.

Cabe, ainda e por fim neste tópico, mencionar uma relevante diretriz de aplicação dos recursos do FDD, considerando que ele recebe, ou pode receber, recursos oriundos não apenas de ações civis públicas destinadas à tutela do meio ambiente, mas também do consumidor, de pessoas portadoras de deficiência etc., bem como, até mesmo, de multas aplicadas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). Trata-se de uma regra que pode ser enunciada como sendo de *especificidade*, constante no § 3º do art. 1º da Lei n. 9.008 e no *caput* do art. 7º do Decreto n. 1.306/94. Transcreve-se o Decreto, pois sua redação é mais clara: “[...] suas aplicações deverão estar relacionadas com a natureza da infração ou do dano causado”. Desse modo, um valor arrecadado, por exemplo, em razão de dano ambiental não poderá ser aplicado em prol de consumidores lesados. A propósito, registra-se que a Resolução n. 06/99²¹ do CFDD, ao estabelecer instruções para o recolhimento de recursos à conta do FDD, instituiu códigos específicos para identificar a natureza dos depósitos (p. ex., no que se refere a “meio ambiente”, o código é 200107.20905.001-3).

Dessarte, essas são as diretrizes para aplicação da receita do FDD.

3.4 As críticas doutrinárias ao modo de operar e às diretrizes atuais de aplicação dos recursos

Neste momento, registrado o posicionamento acima, é relevante mencionar, com propósito construtivo, outras apreciações a respeito do funcionamento dos fundos sob comentário.

A respeito, Hugo Nigro Mazzilli aponta: “A maior crítica ao fundo consiste em que o Poder Executivo tem criado conselhos excessivamente numerosos e burocráticos, o que tem dificultado seu funcionamento”²².

José Rubens Morato Leite e Marcelo Buzaglio Dantas, em excelente artigo no qual concluem pela ineficácia dos fundos, fazem, no tocante à aplicação dos recursos, a seguinte objeção:

“No que tange ao destino a ser dado aos recursos provenientes de cada condenação, entendemos que estes devam sempre ser aplicados no mesmo local em que se deu a lesão ao bem, tanto em nível federal quanto na esfera dos Estados-Membros. Do contrário, como já se salientou, estar-se-ia a admitir a possibilidade de se destinar recursos à reparação de bens outros, muitas vezes em locais distantes.

Na hipótese de se configurar impossível tal reparação, acreditamos que, ainda assim, os recursos obtidos através de indenização e destinados ao Fundo devam

²¹ BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos – CFDD. Resolução n. 06, 9 abr. 1999. Estabelece novas instruções para o recolhimento de recursos à conta do Fundo de Defesa de Direitos Difusos – FDD. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 abr. 1999. n. 68-E. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/cfdd>>. Acesso em: 5 ago. 2002.

²² MAZZILLI, op. cit., p. 331.

permanecer na localidade em que se obteve a dita condenação, dando-se preferência sempre para a aplicação dos valores auferidos na reconstituição de bens da mesma natureza. [...]

Para que isso possa ocorrer, no entanto, seria necessário alterar-se o disposto no art. 7º, e parágrafo único²³, do Decreto Federal 1.306/94, com vistas a impor-se a obrigatoriedade da vinculação da aplicação dos recursos no mesmo local em que se deu o dano, e não apenas prioritariamente, como dispõe o art. 7º do referido Decreto. Igualmente deve ser inserta norma que disponha acerca da destinação daqueles recursos, por ordem de preferência, na impossibilidade total da reparação”²⁴.

A preocupação aqui também é a de fidelidade com o fim precípua que a Lei n. 7.347 impôs aos fundos: a “reconstituição dos bens lesados”, não de qualquer bem, ou, muito menos, a simples aplicação em atividades em maior ou menor grau relacionadas ao meio ambiente. Embora fluido o fundo, sendo inviável a reparação do bem especificamente lesado, deve-se buscar a maior aproximação possível entre o bem ofendido e a aplicação do recurso: o critério do local do dano enquadrar-se-ia nessa linha.

Nesse aspecto, interessa notar que o critério da *localidade* constava expressamente do Decreto n. 92.302/86, primeiro a regulamentar o fundo previsto na LACP. Dizia: “Art. 4º Ao Conselho Federal, no exercício da gestão do Fundo, compete: I – zelar pela utilização prioritária dos recursos na reconstituição dos bens lesados, no próprio local onde o dano ocorreu ou possa vir a ocorrer”. Essa diretriz, contudo, não se manteve nos regulamentos posteriormente editados em nível federal. Já a Lei n. 6.536/89 do Estado de São Paulo²⁵, ao instituir o Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados, incumbiu o Conselho Estadual de “zelar pela utilização prioritária dos recursos do Fundo no próprio local onde o dano ocorrer ou possa vir a ocorrer” (art. 6º, I).

Por fim, cumpre referir que há um artigo do promotor Ronaldo Porto Macedo Júnior que contém uma série de críticas e sugestões de reforma ao fundo de reparação de interesses difusos do Estado de São Paulo, as quais não serão aqui mencionadas ou porque bastante específicas ou porquanto, em boa parte, tomam como modelo a disciplina do fundo federal, já conhecida. Vale, contudo, consultar o estudo²⁶.

Cabe, não obstante, mencionar dois pontos do artigo.

O primeiro é quanto ao critério da localidade, tratado *supra*. A respeito, Macedo Júnior diz: “É de se lembrar ainda que a Lei estadual 6.536/89 (art. 6º, I) prevê a utilização prioritária dos recursos do fundo no ‘próprio local onde o dano ocorrer ou possa ocorrer’, política que parece plenamente razoável em face dos princípios da LACP”²⁷.

²³ O texto publicado omite, como se evidencia, a referência ao *caput* do art. 7º.

²⁴ LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglio. Algumas considerações acerca do fundo para reconstituição dos bens lesados. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 85, n. 726, p. 81, abr. 1996.

²⁵ O texto da lei é reproduzido por MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores: Lei 7.347/85 e legislação complementar*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 411-413.

²⁶ MACEDO JÚNIOR, op. cit., p 799-827.

²⁷ Idem, *ibidem*, p. 814.

O segundo diz respeito à sugestão de uso das verbas do fundo para custeio de perícias em inquéritos ambientais. Aqui, discorda-se, pelos mesmos motivos explanados mais acima, no item 3.3. Tem-se que se devem preservar os valores e as finalidades da Lei n. 7.347/85, que determina sejam os recursos usados para reconstituir e reparar bens lesados. Dessarte, considera-se má política admitir e criar sempre mais exceções – ou ampliações, como se queira – ao fim precípua da LACP, que, ao cabo, poderá restar esquecido, ou, no mínimo, esmaecido.

3.5 A gestão do fundo federal na prática

A partir de dados disponíveis em meio eletrônico²⁸, bem como de informações obtidas na Secretaria Executiva²⁹ do Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (CFDD), apurou-se que o órgão usa os recursos do FDD para, basicamente, financiar projetos que seleciona dentre aqueles apresentados por iniciativa de entidades privadas ou públicas. Nesse sentido, no tópico “Histórico” do *site* do CFDD é anunciado: “O FDD é administrado por um colegiado [...] que *analisa e aprova os projetos* apresentados [...]” [destacou-se].

Na área do meio ambiente, de 1999 até a data da consulta (19-10-2002), foram aprovados os projetos abaixo relacionados³⁰ (alguns aguardam a celebração dos respectivos convênios):

Ano de 1999:

1) “Implementação do Fórum Permanente para o Desenvolvimento Sustentável do Brasil”, apresentado pelo Ministério do Meio Ambiente – apoio de R\$ 81.360,00.

Ano de 2000: nenhum.

Ano de 2001:

2) “Defesa do Consumidor e do Meio Ambiente”, projeto na área educativa, apresentado pelo Ministério Público do Estado do Amazonas – R\$ 243.000,00.

3) “Restauo no Convento e Igreja de Santo Antônio de Cairu”, do Instituto de Desenvolvimento Sustentável do Baixo Sul da Bahia – R\$ 148.995,00.

Ano de 2002:

4) “Recomposição das Matas Ciliares”, que se trata, diversamente do que o nome sugere, de projeto relativo a ciclo de palestras para estudantes e agricultores, realizado pelo Município de Altônia, PR – R\$ 7.850,00.

5) “Educar para Preservar”, projeto que envolve documentar, restaurar e preservar obras do acervo mineiro, apresentado pela Universidade Federal de Minas Gerais – R\$ 299.977,24.

6) “Reforma da Capela Santa Bárbara”, no Município de Ponta Grossa, PR – R\$ 59.659,18.

²⁸ Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/cfdd>> [v. tópicos “aprovados” e “conveniados”]. Acesso em: 10 out. 2002.

²⁹ A Secretaria Executiva pode ser contatada pelos telefones (61) 429-3488 e 429-3387.

³⁰ No *site* referido acima é tornado disponível um extrato de cada projeto.

7) “Trocando Figurinhas”, projeto educativo relativo aos monumentos e paisagens municipais, que tem estudantes como público-alvo, no Município de Ponta Grossa, PR – R\$ 63.600,00.

8) “Consumo, Saúde e Meio Ambiente”, trata-se de projeto que objetiva reduzir os danos socioambientais e melhorar as condições sanitárias dos matadouros clandestinos; envolve “planos educativos e ações punitivas”, Ministério Público da Bahia – R\$ 107.089,00.

9) “Apoio a Consumidores de Produtos Ecológicos”, de caráter educativo, realizado pelo Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo (Cepagro/SC) – R\$ 88.660.

Postos esses dados, observa-se, por primeiro, que os projetos referidos nos números 1, 2, 4, 7 e 9, acima, são na área educativa; o de número 8 é, em parte, na área educativa e, noutra parte, para viabilizar “ações punitivas”. Assim, relativos à reconstituição de bens, só os projetos números 3, 5 e 6, referentes a bens de interesse estético, artístico e histórico. Nada existe no concernente à reconstituição do meio ambiente natural. Nenhum deles está relacionado a alguma ação civil pública.

No tocante a valores arrecadados, obteve-se da Secretaria Executiva do CFDD a informação de que cerca de 95% dos valores provêm do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e de que são mínimas, para não dizer irrisórias, as quantias arrecadadas como decorrência de condenações judiciais versando sobre meio ambiente: no período de janeiro a julho de 2002 foram apenas R\$ 2.604,65!

Ante o exposto, *conclui-se o óbvio: não há reconstituição de bens ambientais lesados relativos a ações civis públicas*, mas isso em virtude de fato não atribuível ao Fundo ou ao Conselho Gestor. É que, de acordo com os dados fornecidos, praticamente não há arrecadação por meio de ações civis públicas. Para esse fato, o CFDD, no qual tem assento um representante do Ministério Público Federal, ainda não tem uma resposta: está a pesquisar. Todavia, como deve haver, por certo, número significativo de ações civis públicas no âmbito federal destinadas à tutela do meio ambiente, pode-se supor que a complexidade delas seja empecilho a um desfecho mais pronto. Nesse aspecto, cumpre referir algumas conclusões e observações do estudo de José Rubens Morato Leite e Marcelo Dantas. Primeiro, ao tratarem das “Ações Civis Públicas cujo resultado poderá ser revertido ao Fundo”, observam que, “[...] consoante poderemos perceber *a posteriori*, são bastante raras na jurisprudência”³¹. Segundo, no item “Dificuldade de se mensurar os efetivos prejuízos”, concluem que

“As dificuldades de avaliação do dano, portanto, constituem-se também em fator que contribui para a ineficácia do fundo, eis que a liquidação das indenizações, pelos motivos ora expostos, são por demais complexas. Estas dificuldades têm por consequência dois inconvenientes dos mais sérios, quais sejam, a delonga no pagamento da soma indenizatória e a dificuldade de se obter *restitutio in integrum*”³².

³¹ LEITE; DANTAS, op. cit., p. 75.

³² Idem, ibidem, p. 78.

Se, como meio de reconstituição de bens ambientais lesados e referenciados a ações civis públicas, o FDD é ineficaz — em virtude de fatos “anteriores a ele”, por assim dizer — revela-se, na prática, mais como um instrumento de tutela genérica ao meio ambiente, patrocinador de projetos nessa área, porém, não obstante o denodo de seus administradores, ainda tímido, em decorrência da escassez de recursos e do reduzido número de planos que têm sido apresentados ao CFDD.

De todo modo, há um registro positivo que se deve fazer: é quanto ao número crescente, ano a ano, de projetos aprovados e em fase de elaboração, a indicar uma tendência positiva ascendente.

Por fim, quer-se antever um problema.

Solucionadas as questões acima suscitadas, poderá surgir, devido ao modo de atuar do CFDD – qual seja, mediante apoio financeiro a projetos de terceiros –, o problema de assegurar-se a prioridade de aplicação dos recursos na reconstituição dos bens referidos nas ações civis públicas, o que só ocorrerá se o próprio autor da ação ou alguma outra entidade elaborar um projeto de recuperação específico. Uma solução é prevista no § 1º do art. 2º da anteriormente citada Resolução CFDD n. 07/99: consiste em publicar edital convocando possíveis interessados para apresentar projetos de reconstituição de bens específicos. Outra solução, de caráter mais ativo, seria celebrar convênios com órgãos do Sisnama para que estes verificassem a viabilidade de reconstituição do bem lesado e, em caso positivo, elaborassem projeto de reconstituição, a ser custeado pelo FDD.

Nesse ponto, e finalizando o tópico, cumpre ressaltar a importância de os depósitos em favor dos fundos serem precisamente identificados, para, nas palavras de Ronaldo Porto Macedo Júnior³³, “garantir a sua aplicação prioritária na reparação dos danos ocorridos que deram origem aos recursos”. No plano federal, o CFDD, zelosamente, exarou a respeito a Resolução n. 06/99³⁴, adotando determinado modelo de documento de arrecadação e especificando instruções para o seu preenchimento.

4 O Fundo Nacional de Meio Ambiente

Cumpre, nesse momento, fazer breve referência ao fundo mencionado em epígrafe, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e instituído pela Lei n. 7.797/89, regulamentada pelo Decreto n. 3.524/00, que tem “o objetivo de desenvolver os projetos que visem ao uso racional e sustentável de recursos naturais, incluindo a manutenção, melhoria ou recuperação da qualidade ambiental no sentido de elevar a qualidade de vida da população brasileira”, conforme consta do art. 1º da Lei.

Como se vê, embora as finalidades do fundo sob comentário se relacionem ao tema “meio ambiente”, assim como, genericamente e em parte, também se relacione o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (é difuso o interesse na proteção ambiental), não se

³³ MACEDO JÚNIOR, op. cit., p 799-827.

³⁴ BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos. Resolução n. 06, 9 abr. 1999. Estabelece novas instruções para o recolhimento de recursos à conta do Fundo de Defesa de Direitos Difusos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 abr. 1999.

pode tomar um pelo outro, pois cada um tem fins específicos bem diversos. Aquele não se destina à reconstituição de bens ambientais referenciados a ações civis públicas.

A respeito, Édis Milaré alerta:

“O Fundo referido pela Lei 7.347/85 não pode ser confundido com o ‘Fundo Nacional de Meio Ambiente’, instituído pela Lei 7.797/89, e regulamentado, no particular, pelo Decreto 98.161, de 21.09.1989. Tem este por objetivo desenvolver projetos de uso sustentável dos recursos naturais, aí se incluindo a manutenção, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental. Seus recursos não são oriundos de condenações em ações civis públicas, mas advêm de dotações orçamentárias e doações”³⁵.

5 Conclusões

A Lei n. 7.347/85 (LACP) introduziu em nosso ordenamento a “ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente” (além de outros interesses difusos e coletivos que não são objeto deste trabalho), prevendo a instituição de fundos federal e estaduais destinados à “reconstituição dos bens lesados”, a serem geridos por órgãos colegiados com participação do Ministério Público e da “comunidade” (art. 13).

A receita dos fundos é constituída, basicamente, pelas indenizações por danos a direitos e interesses difusos – no caso, o interesse da sociedade na fruição do bem jurídico ambiente – a cujo pagamento forem condenados os poluidores e, excepcionalmente, por danos ao patrimônio individual das vítimas, no caso de ações civis coletivas em que estas não se habilitem “em número compatível com a gravidade do dano” (art. 100 da Lei n. 8.078/90 – CDC e art. 1º, § 2º, III, da Lei n. 9.008/95). Além disso, revertem para os fundos as multas arrecadadas em ações de execução pelo descumprimento de obrigações de fazer ou não fazer impostas em decisão judicial ou assumidas, perante o Ministério Público ou outros “órgãos legitimados”, em termo de ajustamento de conduta (art 5º, § 6º, da LACP e art. 1º, § 2º, I, da Lei n. 9.008/95).

Em nível federal, o fundo de reconstituição foi regulamentado por sucessivos decretos, a culminar no Decreto n. 1.306/94 e na Lei n. 9.008/95, passando a denominar-se Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), administrado pelo Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD), vinculado ao Ministério da Justiça e do qual participam o Ministério Público Federal e três associações representativas da sociedade civil, ao lado de seis representantes do governo.

Contudo, a Lei n. 9.008 deturpou os fins precípuos da Lei n. 7.347, passando a permitir que o capital do FDD seja aplicado não só para reconstituir bens lesados, para recuperar o meio ambiente degradado, mas também para promover atividades de caráter educativo e científico, editar material informativo e modernizar órgãos públicos.

Como se evidencia, a finalidade do fundo, tal como concebido originalmente e dentro da lógica da LACP, deveria ser, sempre, a de reconstituir bens, sejam aqueles referenciados na ação indenizatória, ou, na impossibilidade, outros bens ambientais (no caso).

³⁵ MILARÉ, op. cit., p. 263.

De qualquer modo, ao menos foi preservada uma diretriz ou critério de *prioridade*, pelo qual somente é possível aplicar os recursos do fundo em atividades educativas e outras se não for possível reconstituir o bem danificado. É o que decorre de uma interpretação sistemática das Leis n. 7.347 e n. 9.008 e está mesmo expresso no art. 7º, parágrafo único, do Decreto n. 1.306 e no art. 1º da Resolução CFDD n. 07/99.

Há, também, um critério de *especificidade*, enunciado no art. 1º, § 3º, da Lei n. 9.008 e no *caput* do art. 7º do Decreto n. 1.306, pelo qual “as aplicações deverão ser relacionadas com a natureza da infração ou do dano causado”. Assim, um valor arrecadado, p. ex., em razão de dano ambiental não poderá ser aplicado em prol de consumidores.

Como proposta para o fundo federal, há ainda o critério da *localidade*, mencionado por José Rubens Morato Leite e Marcelo Dantas e expresso na disciplina, p. ex., do Fundo Estadual (de São Paulo) de Reparação de Interesses Difusos Lesados. Trata-se, em síntese, de, mesmo sendo impossível reconstituir o bem lesado, utilizar os recursos prioritariamente no local onde o dano ocorreu.

Na prática, como se constatou, o CFDD atua mediante apoio financeiro a projetos de terceiros (entidades públicas ou privadas), tendo, no período de 1999 até outubro de 2002, aprovado nove projetos na área ambiental, sendo seis de caráter basicamente educativo e três de reconstituição e preservação de bens de interesse estético, artístico e histórico. Nenhum, portanto, relativo ao meio ambiente natural e nenhum relacionado a alguma ação civil pública.

No tocante a valores, consoante dados obtidos na Secretaria Executiva do CFDD, 95% da receita do fundo provém de multas do Cade, e, no primeiro semestre de 2002, foram arrecadados como decorrência de condenações judiciais no âmbito do meio ambiente apenas R\$ 2.604,65.

Conclui-se: não há reconstituição de bens ambientais lesados relativos a ações civis públicas; o fundo não está, passados mais de 15 anos da edição da LACP, atingindo os fins previstos no art. 13 desta.

Isso não decorre de fato atribuível ao Fundo ou ao Conselho Gestor. É que, de acordo com os dados fornecidos pela Secretaria Executiva deste, praticamente não há arrecadação por meio de ações civis públicas. Para esse fato, o CFDD ainda não tem uma resposta: está a pesquisar. Todavia, como deve haver, por certo, número significativo de ações civis públicas no âmbito federal destinadas à tutela do meio ambiente, pode-se supor que a complexidade delas seja empecilho a um desfecho mais pronto. Nesse aspecto, José Rubens Morato Leite e Marcelo Dantas concluem que “As dificuldades de avaliação do dano, portanto, constituem-se também em fator que contribui para a ineficácia do fundo, eis que a liquidação das indenizações, pelos motivos ora expostos, são por demais complexas”³⁶.

Se, como meio de reconstituição de bens ambientais lesados e referenciados a ações civis públicas, o FDD é ineficaz – em virtude de fatos “anteriores a ele”, por assim dizer –, revela-se, na prática, mais como um instrumento de tutela genérica ao meio ambiente, patrocinador de projetos nessa área, porém, não obstante o denodo de seus

³⁶ LEITE e DANTAS. Op. cit., p. 78.

administradores, ainda tímido, em decorrência da escassez de recursos e do reduzido número de planos que têm sido apresentados ao CFDD.

De todo modo, há um registro positivo a fazer: é quanto ao número crescente, ano a ano, de projetos aprovados e em fase de elaboração, a indicar uma tendência positiva ascendente.

Bibliografia

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1996.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Ação civil pública: comentários por artigo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

GRINOVER, Ada Pellegrini et alii. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do Anteprojeto*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo. Algumas considerações acerca do fundo para reconstituição dos bens lesados. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 85, n. 726, abr. 1996.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. Propostas para a reformulação da lei que criou o fundo de reparação de interesses difusos lesados. In: MILARÉ, Édís (Coord.). *Ação civil pública: Lei 7.347/1985 – 15 anos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

———. *Estudos de direito ambiental*. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

———. *Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores: Lei 7.347/85 e legislação complementar*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

MILARÉ, Édís. A ação civil pública em defesa do ambiente. In: MILARÉ, Édís (Coord.). *Ação civil pública: Lei 7.347/85: reminiscências e reflexões após 10 anos de aplicação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

NERY JUNIOR, Nelson. A ação civil pública no âmbito da Justiça do Trabalho e o Código do Consumidor. *Revista do Ministério Público do Trabalho de São Paulo*, São Paulo, n. 2, p. 22, out. 1998.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil comentado*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.