

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
FACULDADE DE DIREITO

JOÃO MARCOS HODECKER DE ALMEIDA

A POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DAS ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA  
ESPECÍFICA PELA VIA JURISDICIONAL EM EXECUÇÕES DE AÇÕES  
COLETIVAS

CURITIBA

2023

JOÃO MARCOS HODECKER DE ALMEIDA

A POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DAS ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA  
ESPECÍFICAS PELA VIA JURISDICIONAL EM EXECUÇÕES DE AÇÕES  
COLETIVAS

Projeto de pesquisa apresentado como requisito de aprovação na disciplina de TCC II. Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Cruz Arenhart.

CURITIBA

2023

## TERMO DE APROVAÇÃO

## A POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DAS ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA PELA VIA JURISDICIONAL EM EXECUÇÕES DE AÇÕES COLETIVAS

JOÃO MARCOS HODECKER DE ALMEIDA

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



Sérgio Cruz Arenhart  
Orientador

Coorientador



Adriano Camargo Gomes  
1º Membro

**GUSTAVO OSNA**

Assinado de forma digital por  
GUSTAVO OSNA  
Dados: 2023.02.17 14:57:30 -03'00'

Gustavo Osna  
2º Membro

## RESUMO

A presente monografia aborda a aplicação das entidades de infraestrutura específica como possíveis alternativas às execuções coletivas em sentido amplo — enfocando, em especial. Para tanto, apresenta-se uma breve explicação sobre a gênese do direito coletivo brasileiro e o funcionamento das execuções de ações coletivas. Em sequência, aborda-se o funcionamento, finalidade e natureza do Fundo de Direitos Difusos, principal destinatário de valores obtidos em execuções pecuniárias coletivas, de modo a demonstrar as principais críticas e problemáticas inerentes à utilização de tal fundo em contexto de reparação e compensação de danos coletivos. Com tal panorama, são apresentadas as entidades de infraestrutura específica, que consistem em iniciativas e ações, originárias do direito norte-americano, com os mais variados formatos e tamanhos e que visam promover e facilitar execuções judiciais de grande complexidade. De modo a familiarizar tal instrumento com a prática no ordenamento jurídico brasileiro, foram analisados os seguintes casos de aplicação de infraestrutura específica no Brasil: Fundação Renova, a proposta de elaboração do “Fundo da Lava-Jato” e o Caso Suzano, realizado pela Comissão de Valores Mobiliários. Ressaltou-se ainda aplicação desses instrumentos enquanto meios atípicos de execução, baseando-se no art. 139, IV, do Código de Processo Civil. Por fim, tratada a possibilidade de uso das entidades de infraestrutura específica no ordenamento jurídico brasileiro, buscou-se especificar alguns de seus quesitos a serem observados em eventuais experiências, tais como a autonomia do ente, o controle e fiscalização por órgãos públicos e a acessibilidade e transparência em relação aos seu funcionamento.

Palavras-chave: entidades de infraestrutura específica; execução coletiva; direitos metaindividuais.

## **ABSTRACT**

This monograph discusses the application of claims resolution facilities as possible alternatives to collective executions in a broad sense — focusing, in particular, on pecuniary collective executions. Therefore, a brief explanation is presented on the genesis of Brazilian collective law and the functioning of pecuniary collective executions. In sequence, the operation, purpose and nature of the Diffuse Rights Fund are discussed, the main recipient of amounts obtained in collective pecuniary executions, in order to demonstrate the main criticisms and problems inherent in the use of such a fund in the context of reparation and compensation of collective damage. With this perspective, the claims resolution facilities was introduced as alternatives, which consist of initiatives and actions, originating from North American law, of various formats and sizes, and that aim to promote and facilitate judicial executions of great complexity. In order to familiarize this instrument with the practice in the Brazilian legal system, the following cases of application of claims resolution facilities in Brazil were analyzed: Fundação Renova, the proposal for the elaboration of the “Lava-Jato Fund” and the Case Suzano, carried out by the Securities Commission. It was also highlighted the application of these instruments as atypical means of execution, based on art. 139, IV, of the Code of Civil Procedure. Finally, dealing with the possibility of using entities with claims resolution facilities in the Brazilian legal system, it sought to specify some of its aspects to be observed in eventual experiences, such as the autonomy of the entity, the control and supervision by public bodies, and accessibility and transparency in relation to its operation.

**Key words:** claims resolution facilities; enforcement of decisions in collective matters; metaindividual rights;

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>O PROCESSO CIVIL COLETIVO BRASILEIRO</b> .....	<b>9</b>
2.1	FUNDAMENTAÇÃO LEGAL E CONSTITUCIONAL DO DIREITO PROCESSUAL COLETIVO .....	9
2.1.1	O processo coletivo e a Constituição Federal de 1988 .....	12
2.2	O MICROSSISTEMA DE AÇÕES COLETIVAS E O CUMPRIMENTO DE EXECUÇÕES PECUNIÁRIAS .....	14
2.3	O FUNCIONAMENTO DO FUNDO DE DIREITOS DIFUSOS — FDD .....	17
2.4	CRÍTICAS À APLICAÇÃO DO FDD.....	20
2.4.1	Dispersão do enfoque do FDD por conta da diversidade de fontes de recursos.....	20
2.4.2	A aplicação dos recursos na modernização administrativa de órgãos públicos.....	21
2.4.3	Desvinculação do uso dos recursos aos locais de dano e discricionariedade do Poder Executivo .....	23
2.4.4	Submissão do Fundo de Direitos Difusos à Lei Orçamentária Anual .....	25
<b>3.</b>	<b>AS ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICAS — OU <i>CLAIM RESOLUTIONS FACILITIES</i></b> .....	<b>28</b>
3.1	AS FINALIDADES DAS <i>FACILITIES</i> NO DIREITO NORTE-AMERICANO E AS POSSIBILIDADES DE APLICAÇÃO EXISTENTES NO DIREITO BRASILEIRO.....	29
3.1.1	Interesse público vs. Natureza privada das entidades .....	31
3.2	FUNCIONAMENTO DAS ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICAS.....	33
3.3	POSSÍVEIS MODALIDADES DE CRIAÇÃO DE ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA NO BRASIL .....	35
3.4	CASOS DE APLICAÇÃO DE ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA NO BRASIL .....	36
3.4.1	Fundação Renova .....	37
3.4.1.1	O TAC de 2016 e o surgimento e aplicação da fundação.....	39
3.4.1.2	Desconfianças, omissões e a celebração do TAC Governança .....	41
3.4.2	A proposta do “Fundo da Operação Lava-Jato” .....	44

3.4.3	Caso Suzano – a atuação da CVM enquanto entidade de infraestrutura específica .....	49
3.5	CONCLUSÃO E COMPARAÇÃO SOBRE OS CASOS ANALISADOS.....	51
<b>4</b>	<b>ATUAÇÃO JURISDICIONAL E A ATIPICIDADE DOS MEIOS EXECUTIVOS.....</b>	<b>54</b>
4.1	A ATIPICIDADE E A DESTINAÇÃO DIVERSA E CRIATIVA DE CONDENAÇÕES PECUNIÁRIAS COLETIVAS.....	55
4.2	A APLICAÇÃO DAS ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA POR DECISÕES JUDICIAIS EM EXECUÇÕES COLETIVAS.....	57
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>59</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>61</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No direito processual civil brasileiro, o processo coletivo é um capítulo à parte, merecedor de um tratamento especial. Seja pelo seu florescimento recente — segunda metade do século XX —, pelos campos do direito material nos quais se debruça ou suas inúmeras distinções com o processo civil “clássico”, não por acaso ele costuma ser agraciado em vários manuais e cursos de direito processual civil com um volume próprio, merecidamente individualizando-o dos demais campos do processo civil.

Sendo um tema desafiador e ainda recente no direito brasileiro, o direito coletivo se demonstra como uma matéria profícua em temas para pesquisas e discussões. Ao focar o campo das execuções de processos coletivos, é possível afirmar que tais debates ganham uma importância ainda maior, haja vista que abordam as maneiras de efetivação e proteção dos direitos tutelados em sede processual — que por si só, são de grande complexidade, tais como o direito ao meio ambiente, ao consumidor, à proteção ao patrimônio público e entre outros exemplos.

Dessa maneira, o presente trabalho busca tratar sobre a possível aplicação, pela via jurisdicional, das entidades de infraestrutura específicas em execuções coletivas, especialmente no tocante às execuções coletivas pecuniárias.

Para discorrer sobre tal possibilidade, torna-se necessário tangenciar a teoria geral do processo coletivo, ainda que longe de exaurir este tema. Para tanto, aborda-se brevemente o contexto que ensejou o surgimento do direito processual coletivo — a saber, a massificação da sociedade e a busca por um direito mais eficiente diante de tal mudança —, e em seguida, a sua fundamentação legal, alicerçada nas leis de Ação Popular (nº 4.717/1964), Ação Civil Pública (nº 7.347/1985) e no Código de Defesa do Consumidor (nº 8.078/1990), além de evidenciar o seu vínculo com a Constituição Federal, marcado precipuamente pelo princípio do acesso à Justiça (Art. 5º, XXXV).

Em seguida, são tratadas as modalidades de execuções no direito coletivo, citando-se a tutela específica dos direitos coletivos, apontada pela doutrina como o método preferencial de tutela (GRINOVER; et al, 1995, p. 528; HOMMA, 2017, p. 20; SILVA, 2009, p. 67), dada a sua busca pelo retorno ao estado anterior ao dano causado, o qual demanda ações concretas que visam a efetiva reparação ou

compensação dos danos causados. Contudo, enfoca-se especialmente a aplicação das condenações pecuniárias, voltadas às obrigações de pagar. De mesmo modo, citam-se as formas de execução ocorridas em face de direitos individuais homogêneos, especificando as modalidades de execução pecuniária, seja pela via individual como pela via da reparação fluida — ou *fluid recovery*.

De um modo geral, as execuções pecuniárias mencionadas — exceto em relação às execuções pecuniárias individuais — são revertidas em prol dos fundos de defesa dos direitos difusos, conforme estabelecido nos art. 13 da Lei de Ação Civil Pública e do art. 100 do Código de Defesa do Consumidor. O principal destes fundos é o fundo federal, denominado “Fundo de Direitos Difusos” — FDD —, o qual é alvo de críticas em relação à forma que é gerido — por estar submetido a uma certa discricionariedade do Poder Executivo — e à destinação dos valores recolhidos, desvinculada dos locais que efetivamente sofreram com danos metaindividuais. Além disso, trata-se ainda da questionável possibilidade de aplicação dos recursos do fundo na modernização administrativa de órgãos públicos. Portanto, busca-se esmiuçar o funcionamento e as críticas a este fundo.

Como solução a tal procedimento, apresenta-se a possibilidade de aplicação no direito brasileiro das entidades de infraestrutura específica, ou *claims resolution facilities*, originárias do direito norte-americano e que consistem em entidades independentes, normalmente de direito privado, que visam a resolução de demandas complexas e com um grande número de litigantes de forma rápida e eficiente (MCGOVERN, 2005, p. 1360-1361), como uma alternativa às execuções realizadas pela via judicial.

Dentre as características das infraestruturas específicas, sublinha-se a alta capacidade de adaptação frente aos casos concretos, podendo a entidade variar de forma, tamanho e complexidade conforme o caso concreto enfrentado. Aponta-se ainda para a importância do interesse público e da presença e fiscalização da entidade de infraestrutura específica por entidades públicas e pelo próprio magistrado, trazendo confiabilidade à entidade e minimizando as chances de dissensos e conflitos (DIDIER JR; ZANETI JR, 2022, p. 564-565).

Quanto aos casos práticos em que as entidades de infraestrutura específica são aplicadas, foram trazidos para análise de criação e funcionamento os casos da Fundação Renova, da proposta de criação de um fundo de *endowment* pela Força-Tarefa da Operação Lava-Jato e do Caso Suzano, que tramitou administrativamente

na Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Sobre a Fundação Renova, sua criação se origina da pactuação de um Termo de Compromisso de Acordo e de Conduta que visava reparar, compensar e mitigar os danos individuais e coletivos causados pela Tragédia de Mariana-MG. No entanto, o funcionamento desta fundação recebeu críticas severas, o que ensejou a assinatura de um novo acordo, e que em síntese, demonstra a importância de quesitos como governança, publicidade, transparência, fiscalizações públicas e privadas e a acessibilidade no funcionamento de uma entidade de infraestrutura específica.

Quanto ao “Fundo da Lava-Jato”, trata-se uma proposta presente em um Acordo de Assunção de Compromissos, para que a destinação de valores pagos pela Petrobrás — a serem originalmente revertidos para órgãos administrativos dos Estados Unidos — ocorresse em benefício de uma fundação que passaria a aplicar os rendimentos desses valores a atividades e organizações voltadas para a educação e combate à corrupção e dentre outros objetivos. Tal caso demonstra principalmente a desconfiança envolvendo o protagonismo excessivo de um órgão público — nesse caso, a Força-Tarefa da Operação Lava-Jato — na criação de um fundo privado.

Já o Caso Suzano, de menor relevância em questões monetárias que os dois casos acima, demonstra a possibilidade de que até mesmo um órgão público — no caso, a Comissão de Valores Mobiliários — pode servir como uma entidade de infraestrutura, facilitando na execução e distribuição de indenizações, além de demonstrar a capacidade de adaptação das *facilities*.

Por fim, analisa-se a previsão encartada no art. 139, IV, do Código de Processo Civil, referente à aplicação de meios atípicos de execução, dada a insuficiência da tipicidade executiva, inclusive frente às execuções coletivas pecuniárias, o que resulta e possibilita o surgimento de execuções diversas e criativas, como a destinação de valores a fundos específicos ou às próprias entidades de infraestrutura específica.

Desse modo, conclui-se que as entidades de infraestrutura específica demonstram uma efetividade enquanto meios atípicos de execução, ressalvando-se, contudo, a observância a pontos fundamentais que tangenciaram os casos analisados, tais como a busca pela credibilidade, transparência, fiscalização por órgãos públicos, autonomia da entidade e uma efetiva adaptação da infraestrutura ao caso concreto.

## 2 O PROCESSO CIVIL COLETIVO BRASILEIRO

Fundamentalmente, o direito processual civil era focado no indivíduo. Em razão de sua inclinação liberal, sua atenção tradicionalmente esteve voltada para a resolução de conflitos individuais (ARENHART; OSNA, 2021, p. 54-56), na clássica relação entre credor e devedor, por exemplo. Em tal sistema de processo civil, não haveria margem para a tutela de direitos difusos ou coletivos, mas tão somente a tutela de direitos subjetivos lesados (ZAVASCKI, 2017, p. 17). Não por acaso, desde as Ordenações Afonsinas a proteção ambiental era tutelada através de uma lógica individual, como se ela fosse de titularidade inerente ao Estado ou a quem o representasse (ARENHART; OSNA, 2021, p. 72).

Contudo, com a massificação da sociedade e o aumento no número e na complexidade de demandas e de direitos que fugiam a tal sistemática, o direito processual civil precisou se modificar e abranger estes fenômenos, dado que a lógica individualista já não bastava para a conformação da realidade (ARENHART; OSNA, 2021, p. 54).

Assim, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, a visão do operador do direito foi alargada, passando a compreender a existência de direitos de dimensão coletiva, cujas titularidades são não apenas de indivíduos, mas também de coletividades ou mesmo de interesses metaindividuais, tais como os casos de proteção ao meio ambiente e ao patrimônio cultural (ARENHART; OSNA, 2021, p. 57-58).

### 2.1 FUNDAMENTAÇÃO LEGAL E CONSTITUCIONAL DO DIREITO PROCESSUAL COLETIVO

No Brasil, muito embora a pioneira atuação da doutrina em abordar este campo do direito recém-percebido (ARENHART; OSNA, 2021, p. 61-62), a atuação do Poder Legislativo em aplicá-lo paulatinamente no ordenamento jurídico brasileiro foi de fundamental importância (ZAVASCKI, 2017, p. 35).

É possível dizer que o primeiro diploma legislativo que privilegiou a proteção de direitos coletivos em sentido amplo foi a Constituição de 1934, que no campo do direito processual civil passou a prever a ação popular — anteriormente um dispositivo distinto, mais próximo do direito processual penal —, de maneira que desde então tem

como dois de seus pilares fundamentais a legitimidade ativa, atribuída a “qualquer cidadão”, e a finalidade, que consiste no requerimento de “anulação ou declaração de nulidades de atos lesivos ao patrimônio público”. Sendo omitida pela Constituição de 1937, a ação popular esteve presente e se desenvolveu nas constituições de 1946, 1967 e 1969 (ZAVASCKI, 2017, p. 83), passando a ter em 1965 uma regulamentação própria, através da Lei nº 4.717/1965. Com efeito, conforme o art. 1º, § 1º desta lei — após a alteração promovida pela Lei nº 6.513/1977 — o conceito de patrimônio público passou a englobar também “os “bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico”, o que demonstra a amplitude de tal mecanismo na proteção dos mais diversos direitos metaindividuais.

A possibilidade de defesa do patrimônio público por qualquer cidadão brasileiro demonstrou a existência de direitos que transpõem a lógica da tutela individual (ARENHART; OSNA, 2021, p. 379-380), rompendo com parte dos dogmas do processo civil à época vigente, beneficiando a efetividade dos direitos coletivos e possibilitando que um único indivíduo pudesse tutelar interesses da coletividade, e não mais os seus próprios interesses.

Vinte anos depois, a Lei de Ação Civil Pública, nº 7.347/1985, trouxe importantes contribuições para o processo coletivo, conferindo uma ampla e inovadora disciplina às ações promovidas em face de danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, e à bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, conforme demonstram os incisos I, II e III do art. 1º desta lei. No entanto, vale ressaltar a contribuição de alterações posteriores nessa lei, que incluíram novos incisos, e por consequência, novas possibilidades de aplicação da ação civil pública, tais como a responsabilidade por danos causados a “qualquer outro interesse difuso ou coletivo”, à ordem urbanística, e ao patrimônio público e social — incisos IV, VI e VIII, respectivamente.

Previu-se ainda, no art. 5º, a propositura destas ações por legitimados extraordinários previstos em lei, tais como o Ministério Público, União, Defensoria Pública e associações civis com pertinência temática e constituídas há mais de um ano. A inclusão deste último legitimado demonstra a internalização no processo coletivo da atuação do terceiro setor e da sociedade civil devidamente organizada (ARENHART; OSNA, 2021, p. 320), ultrapassando a limitação de aplicação das ações civis públicas apenas por entidades públicas.

Desse modo, criou-se um “autêntico subsistema de processo” (ZAVASCKI, 2017, p. 36), paralelo ao sistema processual tradicional, aplicando o Código de Processo Civil apenas naquilo que não contrariasse suas normas — conforme estabelecido no art. 19 da LACP. Porém, foi com o Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078/1990, especialmente o seu título III, que passou a atuar como um “Código de Processo Coletivo Brasileiro” (DIDIER JR; ZANETI JR, 2022, p. 89-90), passando a sustentar com a Lei de Ação Civil Pública tal subsistema, sedimentando e viabilizando em definitivo a proteção de direitos metaindividuais (ARENHART; OSNA, 2021, p. 291).

Conforme expõe sua denominação, o Código de Defesa do Consumidor demonstrou grande atenção quanto à massificação do direito e à efetividade do processo perante tal alteração socioeconômica. Pela figura do consumidor se encontrar em vulnerabilidade diante de grandes *players* do mercado, do predomínio e acesso ao crédito e da presença massiva do marketing, tornou-se imprescindível a intervenção estatal mediante suas três esferas de poder, para que pudesse garantir a proteção ao consumidor (GRINOVER; et al, p. 6-7, p. 489-490).

Já no campo processual, nos incisos I a III do Art. 81, o CDC distinguiu os direitos coletivos em três modalidades: os direitos difusos, os coletivos em sentido estrito e os direitos individuais homogêneos. Em resumo, enquanto a primeira modalidade atribui uma titularidade indeterminada e ligada às circunstâncias de fato, a segunda considera como titulares grupos de pessoas vinculadas a uma relação jurídica base (ARENHART; OSNA, 2021, p. 63).

Quanto à terceira modalidade, trata-se de um meio pelo qual o subsistema de processo coletivo também passou a contemplar direitos individuais, mas que por serem massificados e homogêneos — isto é, com origem comum e homogeneidade de interesses individuais (SILVA, 2009, p. 91-92) —, são processualmente unificados e tutelados de forma coletiva, em prol do acesso à Justiça e do tratamento uniforme às demandas homogêneas. Isto é, tais demandas são consideradas como homogêneas no plano processual — recebendo um tratamento nos termos do direito processual coletivo —, mas não no plano do direito material (ARENHART; OSNA, 2021, p. 86, 91-93). Nesse ponto, o próprio CDC trouxe em seu bojo o procedimento a ser adotado nessas ações, localizado nos arts. 91 a 100.

De modo a esclarecer tais distinções, ressalta-se os mencionados incisos I a III do art. 81 do CDC:

- I - 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;
- II - 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;
- III - Interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Tal código ainda reforçou os poderes do juiz, possibilitando a ele a dispensa da pré-constituição em ação envolvendo a defesa de direitos individuais homogêneos quando houver “manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido” (art. 82, § 1º), e a adoção de multas diárias ou outras medidas necessárias (art. 84, §§ 4º e 5º), que visem a obtenção de resultados práticos após o proferimento de decisões judiciais (GRINOVER; et al, 1995, p. 492).

O ordenamento jurídico brasileiro também foi contemplado por outros diplomas que enriqueceram tal subsistema em seus respectivos campos de atuação, tais como: a Lei nº 7.853/1989, que tutela os interesses transindividuais de pessoas portadoras de deficiências; a Lei nº 8.069/1990, que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente; a Lei nº 8.429/1992, atinente à Improbidade Administrativa; a Lei nº 8.884/1994, relativa às infrações à ordem econômica; e a Lei nº 10.741/2003, que instituiu o Estatuto do Idoso, além de outros diplomas legais (ZAVASCKI, 2017, p. 19).

Conforme observado por Teori Zavascki em “Tutela de Direito Coletivos”, a grande distinção das ações que tutelam direitos transindividuais deriva justamente da natureza transindividual desses direitos, incorrendo em duas consequências principais: a existência do legitimado ativo legal, em sede de substituição processual; e a destinação do produto da prestação, que em caso de condenação em dinheiro, é direcionado para um fundo público — que será esmiuçado posteriormente —, e não a pessoas determinadas (ZAVASCKI, 2017, p. 74-75).

Para tanto, em prol da efetiva reparação e defesa dos direitos coletivos, a fase executiva dos processos coletivos está imbuída por técnicas próprias (SILVA, 2009, p. 2-3; VITORELLI, 2011, p. 129), melhor analisadas a seguir.

### 2.1.1 O processo coletivo e a Constituição Federal de 1988

Em apartado, cabe ainda ressaltar — ainda que de forma suscinta — a relação traçada entre o processo coletivo e a Constituição Federal de 1988. Segundo VENTURI, a Constituição Federal de 1988, ao preconizar os direitos individuais e sociais nos arts. 5º e 6º, acabou por garantir a efetivação desses direitos através do art. 5º, XXXV, cujo texto exara que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Assim, o direito à ação passou a assegurar o acesso à Justiça (VENTURI, 2000, p. 16).

Em paralelo, ganharam protagonismo no texto constitucional o direito ao meio ambiente (art. 225, caput) e à defesa do consumidor (art. 170, V). Há ainda a previsão de remédios constitucionais atinentes aos direitos coletivos, como o mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXIX), a ação civil pública (art. 129, III) (VENTURI, 2000, p. 18-19) e o fortalecimento da ação popular (art. 5º, LXXIII) — que além de atuar na resposta a atos lesivos ao patrimônio das entidades públicas, também passa a atuar em casos de lesões à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (ARENHART; OSNA, 2021, p. 382).

Assim, à luz da Constituição Federal, o processo coletivo passou a ter um perfil instrumentalista, que visa a “efetividade da tutela jurisdicional”. Isto é, cabe ao processo coletivo a efetivação e alcance a tais direitos recentemente reconhecidos pelo ordenamento jurídico e constitucional, em uma abordagem notavelmente prática e realista do direito, na qual se enfoca muito mais o enfrentamento de desafios para a aplicação jurídica do que o aspecto normativo do direito (VENTURI, 2000, p. 19-23).

Ou seja, de nada adiantaria o extenso rol de direitos individuais e sociais trazidos nos art. 5º e 6º da Constituição Federal se não houvesse uma garantia de efetivação, nem que fosse pela via jurisdicional. Portanto, naquilo que depender do processo coletivo, é de vital importância a sua instrumentalidade, efetividade e o pleno funcionamento do início ao final do processo, o que abrange justamente a execução de processos coletivos.

Sob outro enfoque, de ARENHART e OSNA, ao comparar o texto da Constituição Federal de 1988 com a de 1967, deixa de haver uma restrita proteção a qualquer direito individual, previsto no art. 150, § 4º da antiga constituição, para subtrair qualquer forma de restrição ao direito a ser constitucionalmente protegido. Assim:

Vê-se, com isso, que entre a série de realinhamentos valorativos e principiológicos trazidos pela Constituição se colocou aquele que reconheceu

e afirmou a importância do processo coletivo. É nesse toque que a guinada constitucional possa ser vista como uma virada de página na construção da matéria em nosso território. E o novo capítulo foi iniciado já em suas primeiras linhas com um passo legislativo que redimensionou fortemente a própria avaliação do que hoje entendemos por “processo coletivo”. Trata-se do Código de Defesa do Consumidor. (ARENHART; OSNA, 2021, p. 290).

Ou seja, a Constituição Federal de 1988 foi fundamental para o microsistema de processo coletivo que se faz presente no Brasil, pois além de reverter o *status* antigo de proteção restrita ao direito individual, também acolheu e empoderou os direitos coletivos.

## 2.2 O MICROSSISTEMA DE AÇÕES COLETIVAS E O CUMPRIMENTO DE EXECUÇÕES PECUNIÁRIAS

No tocante às execuções relativas às obrigações de fazer, não fazer e entregar das ações coletivas e difusas, são cabíveis as aplicações do art. 11 da LACP e 84 do CDC, além de subsidiária aplicação do CPC (ZAVASCKI, 2017, p. 71). Em síntese, busca-se o cumprimento da sentença mandamental, a efetivação dos direitos transindividuais (SILVA, 2009, p. 66) mediante obrigações de fazer, não fazer e entregar que forem necessárias.

Por conta deste foco na efetivação do direito pleiteado, dada a realização de ações diretas, a tutela jurisdicional específica coloca-se como preferencial na execução de sentenças coletivas (SILVA, 2009, p. 65-66). Não por acaso, é patente no art. 11 da LACP a preferência pelo cumprimento de obrigações de fazer ou não fazer, tendo em vista que prevê multa pecuniária diária como uma alternativa secundária (SILVA, 2009, p. 65-66). Nesse mesmo sentido, o art. 84, caput e § 1º, do CDC, também aparenta um enfoque no cumprimento de obrigações de fazer ou não fazer:

Art. 11. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor.

\*\*\*

Art. 84. Na ação que tenha por objeto o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento.

§ 1º A conversão da obrigação em perdas e danos somente será admissível se por elas optar o autor ou se impossível a tutela específica ou a obtenção do resultado prático correspondente.

Kazuo Watanabe, um dos autores do anteprojeto do Código de Defesa do Consumidor, assevera a intenção de privilegiar a tutela específica do direito ou a obtenção de resultado prático correspondente, ao passo que a indenização por perdas e danos só ocorreria por conta da vontade do credor ou da impossibilidade da hipótese de coincidência entre o direito e a sua realização (GRINOVER; et al, 1995, p. 528).

Portanto, busca-se a exata reparação do bem lesado, para que a execução da sentença promova a “inteira recomposição do bem lesado” (HOMMA, 2017, p. 20), o *status quo ante* (SILVA, 2009, p. 67), o exato retorno à situação do bem anterior ao dano, ao passo que a execução pecuniária ocorre apenas em caso de sua impossibilidade ou se for a vontade do indivíduo lesado — neste último caso, quando envolver direitos individuais homogêneos.

Quanto às ações individuais homogêneas, as decisões mandamentais são raras de ocorrer, embora sejam possíveis em casos envolvendo, por exemplo, a necessidade de um *recall* (art. 10, CDC), de modo que são muito mais presentes as obrigações de pagar, em caráter ressarcitório (ALMEIDA, 2012, p. 112), mediante penalização pecuniária, com base nos arts. 91 e seguintes do CDC, cujo procedimento, após a publicação da sentença coletiva e genérica para todas as demandas individuais a ela relacionadas (Art. 95, CDC), poderá ensejar a execução por três maneiras: individual, coletiva ou pela “execução fluida”.

A execução individual ocorre em conformidade com o art. 97 do CPC, na qual cada um dos indivíduos contemplados pela sentença promoverá a liquidação e execução que lhe cabe — ou seja, em uma execução individual, aos moldes previstos no CPC, personalizável e divisível (GRINOVER; et al, 1995, p. 559):

Art. 91. Os legitimados de que trata o art. 82 poderão propor, em nome próprio e no interesse das vítimas ou seus sucessores, ação civil coletiva de responsabilidade pelos danos individualmente sofridos, de acordo com o disposto nos artigos seguintes.

\*\*\*

Art. 97. A liquidação e a execução de sentença poderão ser promovidas pela vítima e seus sucessores, assim como pelos legitimados de que trata o art. 82.

Pela forma coletiva, a execução ocorre por iniciativa do próprio legitimado ativo, nos termos do art. 98 do CDC, atuando como substituto processual. Contudo, tal procedimento contempla somente as vítimas já identificadas até a liquidação da sentença coletiva — de modo que o objeto desta execução tratará apenas do montante já identificado e liquidado, não buscando englobar a totalidade da

indenização a ser executada (DIDIER JR; ZANETIR JR, 2022, p. 548-550). Ou seja, trata-se de uma somatória de execuções de direitos individuais e representadas por um dos legitimados dos art. 82, de maneira que Marcelo Abelha Rodrigues denomina tal ação de “pseudocoletiva” (RODRIGUES, 2004, p. 333).

Art. 98. A execução poderá ser coletiva, sendo promovida pelos legitimados de que trata o art. 82, abrangendo as vítimas cujas indenizações já tiveram sido fixadas em sentença de liquidação, sem prejuízo do ajuizamento de outras execuções.

A terceira forma de execução é subsidiária às demais. É a hipótese prevista no art. 100 do CDC, em que ao considerar o dano globalmente causado e a falta de habilitações de pessoas interessadas no ressarcimento individual (ALMEIDA, 2012, p. 112), os valores auferidos são destinados ao Fundo de Direitos Difusos.

Art. 100. Decorrido o prazo de um ano sem habilitação de interessados em número compatível com a gravidade do dano, poderão os legitimados do art. 82 promover a liquidação e execução da indenização devida.

Parágrafo único. O produto da indenização devida reverterá para o fundo criado pela Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985.

Tal fundo, previsto inicialmente pelo art. 13 da Lei de Ação Civil Pública, possibilita a ocorrência de um procedimento similar ao *fluid recovery* do direito norte-americano, cujo valor obtido pela via do processo coletivo busca beneficiar indiretamente a coletividade (ALMEIDA, 2012, p. 112-113). Assim, se não há a efetiva reparação do bem lesado por conta da falta de interesse da vítima, pelo menos haverá um benefício coletivo, como uma compensação indireta ao dano realizado, além de garantir a punição ao causador do dano (SILVA, 2009, p. 136; RODRIGUES, 2004, p. 6). A falta de interesse poderá se dar principalmente nos casos em que, embora a condenação total possa ser vultuosa, os danos causados a cada indivíduo são de pequeno valor, não lhes promovendo o anseio por requisitarem tais indenizações. Nesse sentido:

A jurisprudência norte-americana criou então o remédio da *fluid recovery* (uma reparação fluida), a ser eventualmente utilizada para fins diversos dos ressarcitórios, mas conexos com os interesses da coletividade: por ex., para fins gerais de tutela dos consumidores ou do ambiente.

[...]

Todavia, o legislador brasileiro não descartou a hipótese de a sentença condenatória não vir a ser objeto de liquidação pelas vítimas, ou então de os interessados que se habilitarem serem em número incompatível com a gravidade do dano. A hipótese é comum no campo das relações de consumo quando se trate de danos insignificantes em sua individualidade mas ponderáveis no conjunto: por ex., o caso de venda de produto cujo peso ou

quantidade não corresponda aos equivalentes ao preço cobrado. O dano globalmente *causado* pode ser considerável, mas de pouca ou nenhuma importância o prejuízo *sofrido* por cada consumidor lesado. Foi para casos como esses que o *caput* do art. 100 previu a *fluid recovery*. (GRINOVER, A. P.; et al, 1995, p. 565).

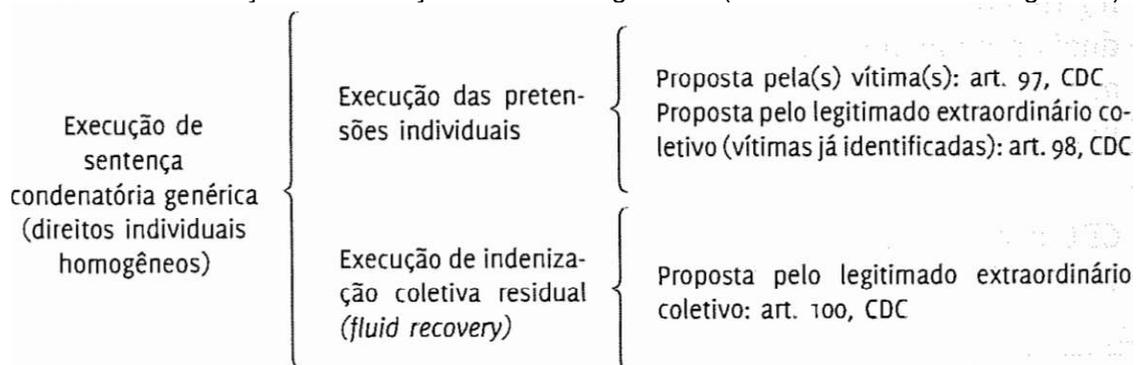
Já as prestações pecuniárias que envolvam direitos metaindividuais ocorrem apenas quando for impossível a tutela específica do direito pleiteado, de modo que a lesão é sanada de forma indireta (MILARÉ; SETZER; CASTANHO, 2005, p. 2). Nessa forma, conforme indicado pelo art. 13 da Lei de Ação Civil Pública:

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

Isto é, através de um fundo, estadual ou federal, o dinheiro obtido em execuções coletivas — e pelas *fluid recoverys* — é destinado à “reconstituição de bens lesados”. Assim, mesmo que impossível a execução de tutela específica, ou ainda que inexistente o interesse das vítimas pela indenização, haverá a reparação ou compensação por intermédio destes fundos.

Em síntese, conforme bem esquematizado por DIDIER JR. e ZANETI JR., este é o quadro atual de execuções coletivas de sentenças condenatórias genéricas:

FIGURA 1 - Execução de sentença condenatória genérica (direitos individuais homogêneos)



FONTE: DIDIER JR; ZANETI JR (2022, p. 551).

## 2.3 O FUNCIONAMENTO DO FUNDO DE DIREITOS DIFUSOS — FDD

Na instância federal, o fundo atinente ao art. 13 da LACP é o Fundo de Direitos Difusos (FDD), criado pela Lei nº 1.306/1994 e regido pelo Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD), vinculado ao Ministério da Justiça e

regulamentado pelo Decreto nº 1.306/1994 (DIDIER JR; ZANETI JR, 2022, p. 545-546). Sua finalidade é a de reparar danos causados ao meio ambiente, consumidor, a bens de valor artístico e aos demais casos previstos pela Lei de Ação Civil Pública — Art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.008/1995, em redação semelhante aos incisos I a IV do art. 1º da LACP.

O CFDD foi criado e balizado pela Lei nº 9.008/1995, que logo no art. 1º incluiu novas fontes de receitas para o FDD, passando a contemplar outras hipóteses de arrecadação, tais como: recebimento de “doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras”; multas por danos causados a investidores no mercado de valores mobiliários, desde que não ocorra a habilitação das vítimas lesadas no período de dois anos, conforme o art. 2º, § 2º, da Lei nº 7.913/1989; multas aplicadas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), conforme preconizado pelo art. 28, § 3º, da Lei nº 12.529/2011; e as multas coercitivas, ou astreintes, que decorrerem de ações civis públicas (COELHO, 2011, p. 177-178), que ainda continuam sendo o principal meio de coerção para o cumprimento de decisões judiciais (MOREIRA; et al, 2019. p. 546).

No mesmo artigo 2º da Lei nº 9.008/1995, mas em seu § 3º, afirma-se que a aplicação dos valores do Fundo ocorrerá em prol da recuperação de bens, mas também

“na promoção de eventos educativos, científicos e 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 mencionadas no § 1º deste artigo”.

Ou seja, o Fundo possibilita, além da prioritária reparação de danos, o investimento em iniciativas educacionais, científicas, informativa e aos próprios órgãos públicos (DIDIER JR, ZANETI JR, 2022, p. 546-547). Contudo, o art. 7º, caput e parágrafo único, do Dec. nº 1.306/1994, assegura que os recursos terão destinação conformada à natureza da infração ou do dano causado, sendo preferencialmente destinados à reparação do dano, desde que possível. Isto é, a reparação do dano continua como um ponto central, enquanto as demais alternativas de aplicação dos valores ficam em segundo plano.

Sobre tais alternativas, conforme os incisos I a VII do art. 3º da Lei nº 9.008/1995, o CFDD possui como competências, dentre outras: aprovar convênios e contratos com entidades públicas ou privadas; examinar projetos de cunho

restaurativo, educativo ou de pesquisa; promover pela via pública e privada a realização de eventos educativos e científicos, além de editar e colaborar com a produção de material informativo; contribuir com a difusão da cultura e da proteção ao meio ambiente e aos demais direitos difusos e coletivos e; examinar e aprovar projetos que visam modernizar órgãos públicos responsáveis pela execução de políticas atinentes aos assuntos tratados por este tema.

A Lei nº 9.008/1995 também determina a composição do quadro de integrantes do CFDD (art. 2º) — a ser preenchido por membros dos mais variados ministérios, além dos representantes do CADE, do MPF e de entidades civis —, além de preconizar que “fica o Poder Executivo autorizado a regulamentar o funcionamento do CFDD” (art. 4º).

Em termos práticos, o funcionamento do FDD pode ser resumido da seguinte forma: quando a parte executada pagar o valor pela qual foi condenada, este montante será destinado à conta única vinculada ao FDD, sendo identificada a natureza da infração ou do seu dano (COELHO, 2011, p. 175). Tal montante será destinado a partir de reuniões firmadas pelo Conselho do Fundo, nas quais deverão, dentre outras deliberações, investigar e decidir acerca da possibilidade de utilizar os valores na reparação do dano causado — de forma prioritária —, ou então no exame e aprovação de contratos, convênios e projetos de cunho educativo, cultural ou científico, bem como em projetos de modernização administrativa de órgãos públicos (COELHO, 2011, p. 162-163). Para tanto, é necessário que os legitimados extraordinários encaminhem cartas-propostas ao Conselho, requerendo o repasse de determinados valores (CARNEIRO FILHO, 2013, p. 107), enquadrando-se em eixos temáticos e cumprindo demais requisitos. Por fim, tais propostas são avaliadas pelo CFDD e ordenadas conforme critérios de prioridade de aplicação, para então ocorrer a assinatura do convênio, a publicação do seu extrato no Diário Oficial da União e o repasse dos valores previstos aos respectivos projetos aprovados (CARNEIRO FILHO, 2013, p. 107-108). Posteriormente, há ainda a prestação de contas pela entidade beneficiada em face do uso dos recursos liberados.

Contudo, conforme verificado a seguir, existem peculiaridades nesta forma de execução que impedem o efetivo uso dos recursos obtidos para a reparação de direitos coletivos.

Vale ressaltar, por fim, que apesar do FDD ser o principal fundo de defesa de direitos difusos em âmbito nacional, o Art. 13 da LACP também faz alusão a fundos

geridos por conselhos estaduais. Dessa maneira, é possível afirmar que foram criados fundos estaduais no Acre, Amapá, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Pará, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo (MILARÉ; SETZER; CASTANHO, 2005, p. 3).

## 2.4 CRÍTICAS À APLICAÇÃO DO FDD

Muito embora seja de suma importância a previsão e aplicação do Fundo de Direitos Difusos nas execuções pecuniárias de direitos coletivos, cujos casos as sentenças mandamentais são inaplicáveis, o seu funcionamento é permeado por fatores passíveis de críticas e que evidenciam o distanciamento desta forma de execução em relação à eficiência processual — preconizada no art. 8º, do CPC —, além de estender uma sombra de dúvida e incerteza sobre a efetividade da garantia ao acesso à justiça, dada a patente dificuldade de alcance de resultados satisfatórios mediante tal método de execução.

### 2.4.1 Dispersão do enfoque do FDD por conta da diversidade de fontes de recursos

Tal ponto talvez seja considerado mais como uma constatação do que uma crítica. Conforme exposto no art. 1º, § 1º, I a VIII, da Lei nº 9.008/1995, o FDD é suprido por valores provenientes de execuções pecuniárias envolvendo direitos difusos, mas também de outras fontes, como multas administrativamente aplicadas pelo CADE e doações realizadas por pessoas físicas e jurídicas. Ou seja, apesar de ser denominado de “Fundo de Direitos Difusos”, originariamente previsto pela Lei de Ação Civil Pública como um destino para os valores obtidos em execuções coletivas e pecuniárias, passou a agregar recursos com naturezas distintas, afastando-se parcialmente do significado literal da denominação do fundo.

Na hipótese das multas promovidas pelo CADE no campo do processo administrativo — “inciso V” —, é visível o seu caráter coletivo ao buscar reprimir danos ocorridos contra a ordem econômica (VITORELLI, 2011, p. 191). Historicamente, tal hipótese foi responsável pela maioria dos recursos recebidos pelo fundo, de cerca de 80% entre 2005 e 2014 (SCHMIDT, 2014, p. 218-219). Contudo, analisando dados

obtidos de planilhas oficiais do FDD de 2021 e 2022, verifica-se que as condenações decorrentes de infrações à ordem econômica arrecadaram ao fundo R\$ 259.359.803,55 e R\$ 376.384.494,34, respectivamente, que em comparação com a totalidade das arrecadações anuais, representam cerca de 46,71% (total de R\$ 555.227.983,45) e 39,96% (total de R\$ 941.967.561,77) (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2023). Tais dados demonstram um distanciamento dos extremos outrora observados, mas que ainda assim demonstram a grande relevância das multas do CADE nas arrecadações do fundo.

#### 2.4.2 A aplicação dos recursos na modernização administrativa de órgãos públicos

O Art. 1º, § 3º, da Lei nº 9.008/1995 preconiza a possibilidade de aplicação dos recursos do FDD na modernização administrativa de órgãos públicos que são responsáveis pelas políticas públicas atinentes à defesa dos direitos difusos. Tal modernização é de suma importância para a proteção de direitos, bem como para o atendimento ao público e para o aumento da eficiência dos servidores públicos que atuam nestes órgãos. Ou seja, seria uma maneira indireta de buscar a compensação dos danos ocorridos, e que ainda por cima, auxiliaria na fiscalização e prevenção de novos danos.

Contudo, a responsabilidade originária por tal modernização é do Poder Público, através de suas receitas, e não do Conselho do FDD (SILVA, 2009, p. 147). A compra de equipamentos e a revitalização de espaços públicos deveria ocorrer independentemente da atuação do Fundo de Direitos Difusos, como uma obrigação da administração em prol de seu próprio funcionamento e no efetivo cumprimento da legislação prevista.

Aponta-se ainda para a lesão ao princípio da isonomia, tendo em vista a lastimável carência generalizada de equipamentos por toda a extensão territorial brasileira, que impossibilita que o FDD consiga auxiliar igualmente todos os casos que necessitam de modernização administrativa, restando para alguns órgãos tal auxílio (DELLORE, 2005, p. 6). Não por acaso, localizam-se na doutrina recomendações envolvendo a revogação do art. 1º, § 3º, da Lei nº 9.008/1995 (DELLORE, 2005, p. 6; MILARÉ; SETZER; CASTANHO, 2005, p. 7). Verifica-se ainda a falta de relação entre a modernização dos quadros dos órgãos e a reparação dos danos ocorridos:

Não se justifica, sob nenhuma ótica, a previsão contida no art. 1.º, § 3.º da Lei 9.008/1995. Afinal, qual a relação entre a morte dos últimos exemplares de uma espécie ameaçada de extinção e a compra de computadores e impressoras para um órgão da Administração Pública? Por mais que o dano ambiental seja, em si, irreparável, a indenização paga deve reverter, de alguma forma, para a recomposição de outros bens ambientais, mas nunca ser destinada a modernizar as repartições.

Assim, por não reverter, nem indiretamente, em nenhum benefício ao bem difuso lesado, e por não haver parâmetros legais para a fixação dos valores máximos a serem destinados à modernização administrativa, o art. 1º, § 3º, d Lei 9.008/1995 foge, absolutamente, do espírito da Lei 7.347/1985. (MILARÉ; SETZER; CASTANHO, 2005, p. 5).

Em contato com dados recentes, o Portal de Transferências Abertas do Ministério da Economia aponta que, nos anos de 2020 e 2021, houve a liberação de valores para apenas 5 (cinco) projetos, totalizando um valor liberado de 3,43 milhões de reais, de um valor global de 10,01 milhões de reais (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2022), sendo todos eles provenientes de órgãos públicos, conforme a seguinte tabela:

TABELA 1 – Objeto das transferências realizadas pelo FDD em 2020 e 2021.

<b>Transferência e Modalidade</b>	<b>Ente Recebedor</b>	<b>Objeto</b>
906961 – Contrato de repasse	Secretaria da Cultura	Realização das obras de restauro e conservação no Museu do Ceará; acessibilidade universal; instalações hidráulicas e sanitárias; instalações elétricas e luminotécnicas; instalações de prevenção e combate a incêndio; climatização; sonorização; dados, voz, circuito fechado de TV - CFTV; e sistema de proteção contra descargas atmosféricas - SPDA.
907142 - Contrato de repasse	Secretaria de Estado da Segurança Pública	Construir Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM), nos municípios de Aparecida de Goiânia e Anápolis, bem como reformar e ampliar a 1º DEAM situada no município de Goiânia.
907144 - Contrato de repasse	Fundação de Cultura E Comunicação Elias Mansour	Reforma, Adequação de Acessibilidade e Reestruturação da Sociedade Recreativa Tentamen.
923552 – Convênio	Defensoria Pública do Estado do Maranhão	Promoção do Acesso à Justiça e educação em direitos aos vulneráveis.
923554 - Convênio	Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social	Fortalecer o policiamento ambiental no Estado da Paraíba.

FONTE: MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2022) (simplificado).

Dentre tais iniciativas, sublinha-se a última delas, que trata do fortalecimento do policiamento ambiental no Estado da Paraíba mediante o uso de equipamentos adequados, especialmente drones — tal como explicitado no Convênio nº 923554/2021. Ressalta-se também a quarta iniciativa demonstrada na tabela, a qual se dedica a recolher recursos para a reforma e adequação de acessibilidade da sede de uma sociedade recreativa tombada pelo Estado do Acre, onde se realizam

inúmeras atividades artísticas e culturais, conforme demonstrado no Convênio nº 907144/2020, também disponibilizado no portal do Ministério da Fazenda.

Não se busca desvalorizar o objetivo desses projetos, indubitavelmente necessários e pertinentes ao interesse público e aos respectivos locais de aplicação, mas é patente a desvinculação entre a origem e a destinação dos valores em questão, mediante o envio de valores a entes públicos. Por exemplo, não é possível afirmar que o dinheiro destinado à reforma do edifício supra mencionado decorre de uma execução proveniente do Acre que tratou da defesa do patrimônio histórico e cultural estadual, ou então, que os recursos utilizados na compra de drones na Paraíba guardam relação com a compensação a um determinado dano ambiental ocorrido nesse estado.

Alerta-se ainda para a possibilidade — ao menos teórica — de que o mesmo órgão poderá, por ação ou omissão, incorrer em dano a algum direito coletivo, ao mesmo tempo em que recebe recursos provenientes do Fundo de Direitos Difusos (VITORELLI, 2011, p. 192).

#### 2.4.3 Desvinculação do uso dos recursos aos locais de dano e discricionariedade do Poder Executivo

A prioridade do direcionamento dos valores para a reparação dos danos causado está prevista no art. 7º, parágrafo único, do Decreto nº 1.306/1994. Mas conforme demonstra o funcionamento do CFDD, para que um dano seja ao menos compensado, é necessário o encaminhamento de projetos relativos a esse dano — que ainda assim, terão de ser aprovados pelo CFDD —, o que incorre na importância da publicidade sobre o funcionamento e objetivos do fundo, para que o Poder Judiciário e a sociedade em geral tenham conhecimento sobre tal instrumento de proteção dos direitos coletivos, acarretando no aumento de projetos e possibilidades de aplicações dos valores. Por outro lado, persevera um certo desconhecimento em relação ao FDD (SCHMIDT, 2014, p. 223).

Em paralelo a isso, não há qualquer controle quanto à incidência dos projetos agraciados pelo dinheiro do fundo em regiões que foram realmente lesadas (HOMMA, 2017, p. 98). Muito embora fosse salutar que os valores obtidos em condenações pecuniárias fossem destinados aos locais, comunidades, indivíduos, culturas e/ou ecossistemas lesados pelo autor do dano coletivo, acaba ocorrendo a mera

destinação a um fundo federal, que poderá aplicá-los em projetos voltados a regiões distintas daquelas que sofreram com o dano (VITORELLI, 2011, p. 173-174; COELHO, 2011, p. 163; SILVA, 2009, p. 134-135).

Dessa maneira, por conta da forma de gestão do Conselho, corre-se o risco de desvirtuar a própria finalidade do Fundo de Direitos Difusos, qual seja, conforme o art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.099/1995:

Art. 1º, § 1º: [...] a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos

Nesse sentido, há quem recomende uma alteração legal que determine a obrigatoriedade da vinculação da destinação dos valores aos locais em que se deram os danos, ou mesmo a criação de diversas contas bancárias para a área de funcionamento do fundo (SILVA, 2009, p. 134-135). Contudo, até a ocorrência de uma dessas mudanças benéficas ao fundo, sustenta-se a ausência de técnicas que garantam a proteção dos interesses assegurados em juízo, dada a existência de uma “reparação fluída” descompromissada com a tutela desses direitos (ARENHART; OSNA, 2021, p. 374).

Não bastando tal falta de vinculação da aplicação do dinheiro ao local de cada dano, menciona-se ainda a discricionariedade do Poder Executivo em gerir os valores do fundo. Primeiramente, conforme demonstrado nos incisos do Art. 2º da Lei nº 9.008/1995, o quadro de membros do CFDD é formado por:

- I - um representante da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, que o presidirá;
- II - um representante do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal;
- III - um representante do Ministério da Cultura;
- IV - um representante do Ministério da Saúde, vinculado à área de vigilância sanitária;
- V - um representante do Ministério da Fazenda;
- VI - um representante do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE;
- VII - um representante do Ministério Público Federal;
- VIII - três representantes de entidades civis que atendam aos pressupostos dos incisos I e II do art. 5º da Lei nº 7.347, de 1985.

Isto é, dentre dez membros, a metade deles corresponde à representação de órgãos ministeriais do Poder Executivo, ao passo que o membro representante do CADE provém de uma autarquia federal, sobrando um assento para o representante do Ministério Público Federal e três para os representantes de entidades civis. Ou

seja, em eventuais votações ou discordâncias entre os posicionamentos dos membros, a União naturalmente possui um forte poder decisório.

Em segundo lugar, o art. 4º da Lei nº 9.008/1995 prevê a autorização do Poder Executivo para “regulamentar o funcionamento do CFDD”, o que demonstra uma estreita proximidade do fundo com a administração pública. Assim, a destinação dos valores do fundo será decidida conforme o juízo do Conselho e o universo de projetos apresentados.

Nesse ponto, em contrapartida, verifica-se na legislação a ausência do Poder Judiciário — ou mesmo do Juízo que cominou a pena — na verificação dos projetos aprovados, o que demonstra um claro distanciamento do fundo — ou melhor dizendo, dos valores pagos via indenização pecuniária — para com o processo coletivo, e por consequência, com o próprio debate e enfoque na efetivação dos direitos defendidos.

#### 2.4.4 Submissão do Fundo de Direitos Difusos à Lei Orçamentária Anual

Não obstante a utilização dos recursos do fundo para a modernização administrativa de entes públicos e de forma desvinculada aos locais afetados por danos de esfera coletiva, há ainda um terceiro empecilho para a efetivação da execução coletiva pecuniária através do FDD, que é a submissão do Fundo à Lei Orçamentária Anual (LOA).

Em síntese, todo o dinheiro do FDD permanece alocado na Conta Única do Tesouro Nacional, constando como parte do saldo dessa conta, muito embora seja reconhecido como pertencente ao FDD. Contudo, sendo o FDD um fundo federal e fazendo parte dessa conta bancária e do orçamento da União de um modo geral, suas receitas e despesas constam na Lei Orçamentária Anual, tal como apontado no Art. 165, § 5º, I da Constituição Federal:

Art. 165 [...]

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

Ocorre que, estando os recursos do Fundo contabilizados como parte do orçamento anual, seu empenho ocorre conforme a previsão da mencionada Lei Orçamentária Anual. No entanto, apenas uma pequena parte dos valores do fundo realmente são enviados aos projetos aprovados, enquanto que o restante continua no

fundo, sem qualquer previsão de aplicação. Isso se dá para que a maior parte do montante do FDD — e de outros fundos — seja vinculada à LOA como créditos contábeis, e não despesas do Executivo, assim favorecendo a obtenção de superávits — ou atenuação de déficits (HOMMA, 2017, p. 92-93; VITORELLI; OLIVEIRA, 2019, p. 242-243).

Portanto, pelo FDD utilizar a conta bancária do Tesouro Nacional, grande parte de seu dinheiro é contingenciado para auxiliar a administração financeira da União, em detrimento da efetivação e defesa de direitos coletivos e individuais homogêneos. Nesse sentido, a tabela a seguir exemplifica o tamanho considerável dos valores que são contingenciados:

TABELA 2 - valor arrecado, valor disponível para utilização e valor executado no FDD

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

FONTE: VITORELLI; OLIVEIRA (2019, p. 237).

Tal comportamento acaba por depreciar a finalidade e importância do FDD e de sua aplicação em benefício do equilíbrio das contas públicas (VITORELLI; OLIVEIRA, 2019, p. 245) e da obtenção de resultados anuais positivos às finanças públicas. Assim, valores tão consideráveis, que seriam de grande valia para a sociedade e meio ambiente, deixam de ser utilizados.

A respeito desse tema, convém mencionar a Ação Civil Pública nº 5008138-68.2017.4.03.6105, proposta em 13 de dezembro de 2017 pelo Ministério Público Federal perante a Vara Federal da Subseção Judiciária de Campinas-SP, cujo cerne reside na alegação de que a União estaria utilizando ferramentas orçamentárias para impedir a devida aplicação dos valores do FDD (SÃO PAULO, 2017), como se o fundo tivesse arrecadação primária, uma natureza tributária e com a sua aplicação

dependendo da Lei Orçamentária Anual. Nesses termos, e baseando-se em manifestação de um ex-presidente do FDD, assim declara o MPF:

É como se a UNIÃO tratasse as verbas arrecadadas pelo FDD – todas decorrentes de ato ilícito – como tributos, meros mecanismos ordinários de financiamento da máquina pública. Como os recursos não são depositados em conta específica, mas na conta única do Tesouro Nacional, a UNIÃO se aproveita deles em outras finalidades, mantendo-os ficticiamente reservados ao FDD, mas nunca permitindo que sejam aplicados.

O Fundo, embora por expressa disposição legal tenha sim natureza vinculada, é tratado pela ré UNIÃO como de natureza contábil, e é utilizado para “fazer economia e reduzir a dívida líquida e equilibrar as contas públicas”, nos termos da manifestação já destacada do ex-presidente do CFDD. (SÃO PAULO, 2017).

Isto é, ao invés de cumprir com os objetivos legais do FDD, os seus recursos estariam sendo utilizados em prol do orçamento da União, visando o superávit, e não propriamente a compensação e reparação de danos ocorridos a direitos metaindividuais.

Em sede de contestação, a União alegou que os valores do fundo não possuem empenho obrigatório, “de maneira que não existe obrigatoriedade de execução de eventual dotação constante na Lei Orçamentária”, bem como que a suas receitas estariam pertencentes ao Estado, pelo FDD ser um fundo público e suas receitas estarem previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, em conformidade com o princípio orçamentário da universalidade (SÃO PAULO, 2017).

Com fulcro no princípio da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal), a União ainda alegou inconstitucionalidade quanto à pretensão de obrigar o Executivo e o Legislativo a elegerem prioridades de gestão, em virtude do contingenciamento de despesas seria uma atividade político-administrativa. Ainda apontou para o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal e a Emenda Constitucional nº 96/2016, relativos ao cumprimento de metas orçamentárias e ao reequilíbrio fiscal, que impediriam o empenho obrigatório e os cumprimentos dos pedidos realizados na petição inicial.

No entanto, até o presente momento, não houve o proferimento de sentença. Após a remessa da ação civil pública à subseção judiciária São Paulo — motivada pela extensão nacional do objeto da ação e a previsão do art. 93 do CDC quanto à competência funcional dos juízos do foro da capital ou do Distrito Federal para tais casos —, desde o dia 1º de junho de 2022 o processo encontra-se concluso para julgamento.

### 3. AS ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICAS — OU *CLAIM RESOLUTIONS FACILITIES*

Expostas tais críticas, torna-se necessária a indagação sobre alternativas e técnicas processuais que garantam a efetividade da execução em prol dos indivíduos realmente prejudicados, porém mantendo as vantagens da tutela coletiva (ARENHART, OSNA, 2021, p. 370). Alternativas que visem, em especial, a real destinação do valor obtido para a reparação ou compensação do dano, ou mesmo em benefício da localidade ou coletividade que fora afetada, sem que seja destinada a um fundo nacional e distante do debate travado no âmbito processual.

Tal afastamento se agrava, é possível dizer, ao tratar de casos de grande complexidade — cujos elementos são normalmente encontrados em ações coletivas —, seja envolvendo direitos difusos, coletivos, individuais homogêneos ou todos estes ao mesmo tempo. Diante desse panorama, para DIDIER JR. e ZANETI JR:

Essas características levam à necessidade de soluções diferenciadas para processos coletivos mais complexos, inclusive a possibilidade de *algum grau de descentralização das decisões* diante da presença de vários grupos de interesses, menor ou maior entre os membros dos grupos atingidos, menor ou mais complexidade dos fatos e dos direitos tutelados e de sua interpretação jurídica para os casos trazidos ao juiz, e a menor ou maior efetivação das medidas necessárias à adequada reparação.

[...]

A efetivação das medidas judiciais (provisórias ou definitivas) nestes casos revela-se normalmente demorada, custosa, dificilmente adaptável às estruturas e aos procedimentos do Judiciário.

Isso ocorre tanto no caso de execução de instrumentos de base negocial (autocomposição, como nos termos de ajustamento de conduta), quanto de decisões judiciais (cumprimento de sentença e tutelas provisórias). (DIDIER JR; ZANETI JR, 2022, p. 559-560).

Ao buscar a satisfação desses anseios, seja para a execução pecuniária de direitos coletivos, difusos ou de direitos individuais homogêneos pela via da reparação fluída, verifica-se no direito norte-americano a aplicação das *claims resolution facilities*.

Trata-se de um termo genérico que engloba uma miríade de iniciativas e ações nas quais atuam entidades dos mais variados formatos e que almejam a resolução de demandas que possuem um vasto número de demandantes e interessados, de forma rápida e eficiente (MCGOVERN, 2005, p. 1360-1361), sem qualquer centralização dessas atividades em um único órgão ou fundo estatal, que ficam distantes e desvinculados dos casos concretos. Tal medida busca, portanto, “gerir e reduzir” as

complexidades inerentes a muitos dos processos coletivos, principalmente quando relativos à tutela da proteção coletiva (ARENHART, OSNA, 2021, p. 376). As *facilities* — ou “Entidades de infraestrutura específicas”, termo cunhado pelos professores Hermes Zaneti Jr. e Antônio do Passo Cabral — ainda atuam como alternativas aos métodos clássicos de litigância, dados através das instituições judiciárias, que encontram grande dificuldade perante casos de alta complexidade, tais como ações coletivas ou que envolvam direitos individuais massificados (ZANETI JR; CABRAL, 2019, p. 450).

### 3.1 AS FINALIDADES DAS *FACILITIES* NO DIREITO NORTE-AMERICANO E AS POSSIBILIDADES DE APLICAÇÃO EXISTENTES NO DIREITO BRASILEIRO

A pertinência das *claims resolution facilities* deriva da existência de conflitos complexos, seja por conta do amplo número e diversidade de pessoas interessadas, seja pela própria natureza dos direitos que estão sendo debatidos. Para tais conflitos, a complexidade é tamanha que o andamento pela via “tradicional” do processo torna-se demasiadamente pesado, lento e custoso, principalmente tratando-se do cumprimento de decisões. Dessa maneira, para cada um desses casos complexos, cria-se uma entidade de infraestrutura específica, cujo intuito será o de satisfazer as situações jurídicas coletivas de interesse dos mais diversos grupos de pessoas litigantes (ZANETI JR; CABRAL, 2019, p. 446-449). Tal medida acaba por substituir as medidas tradicionais de execução, que em face de litígios com milhares de litigantes individuais e com demandas semelhantes, torna-se mais cativante a agregação de execuções (MCGOVERN, 2005, p. 1367-1368). Por conseguinte, a própria litigância é reduzida pelo uso das *facilities* (PETERSON, 1990, p. 113).

Nos Estados Unidos, de um modo geral, as *claims resolution facilities* podem cumprir dois papéis no tocante à resolução e efetivação de conflitos: determinar a totalidade dos danos e a conseqüente distribuição das indenizações para os indivíduos afetados pelos danos, ou tão somente tratar sobre tal distribuição de indenizações individuais a partir de um montante pré-determinado (MCGOVERN, 2005, p. 1363-1365). Assim, a depender do caso concreto e das questões em aberto deixadas pela sentença judicial, restará à *facility* ora a função de quantificar danos, ora a de contabilizar as indenizações individuais, fazendo uso de cronogramas de

pagamento, cálculos e filtragem dos indivíduos que comprovadamente poderão receber as indenizações.

Não obstante, a aplicação das *facilities* pode ir além das demandas de direitos individuais homogêneos, podendo abarcar casos de grande complexidade e que também envolvam direitos metaindividuais, tais como danos ambientais ou sociais, ou mesmo para a aplicação em atos instrutórios de casos repetitivos relativos à produção de provas (ZANETI JR; CABRAL, 2019, p. 452-453).

Além disso, as *claims resolution facilities* poderão desenvolver modelos mais ou menos litigantes. A título exemplificativo, nos Estados Unidos existe um fundo de indenização aos veteranos de guerra que foram mortos ou feridos por causa da exposição ao “Agente Laranja”, cujo pagamento varia apenas conforme essas duas categorias — indenização por morte ou ferimento —, sem maiores diferenciações entre os casos ou aberturas para contestações ou debates no âmago da entidade, ao mesmo tempo em que a entidade criada para indenizar pessoas lesadas pelo amianto — *Asbestos claims facility* — promove uma postura muito mais adversarial entre os indivíduos interessados (PETERSON, 1990, p. 114-115). Ou seja, as *claims resolution facilities* suportam modelos e designs dos mais variados e conforme as mais diversas necessidades.

Portanto, as questões supramencionadas demonstram a variedade e flexibilidade de possíveis caminhos e designs a serem utilizados pelas entidades de infraestrutura específicas, adequando-se às demandas e capacidades de estrutura e de pessoal para o seu funcionamento. Conforme condensado por ZANETI JR e CABRAL, no tocante à aplicação das entidades no direito brasileiro:

No Brasil, deve-se analisar se a entidade já é existente (e receberá as funções executivas por delegação) ou se será constituída especificamente para tal finalidade. Em se tratando de delegação de funções a entidades já existentes, seu formato pode ser muito variável, e as entidades podem ser tanto privadas como públicas (até agências reguladoras podem ser delegatárias). Quanto às hipóteses de constituição de uma infraestrutura para essa específica finalidade, se a entidade for privada, mas criada por determinação judicial, terá que assumir o formato de uma fundação, porque inexistente ato voluntário por parte do litigante habitual (art. 5º, XX, da Constituição). Caso a entidade seja criada a partir de atos conjuntos ou convenções processuais, pode ser estruturada como sociedade, associação ou fundação (art. 44, I, II ou III do CC). A Resolução CNMP 179/2018 estabelece que a destinação dos recursos provenientes de indenizações pecuniárias obtidas em termos de ajustamento de conduta ou ações coletivas, referentes aos danos a direitos difusos e coletivos, pode ser revertida em favor de projetos de prevenção e reparação de danos, apoio à entidades, depósito em contas judiciais ou destinação específica, desde que as atividades atendam aos mesmos direitos e interesses objeto do conflito e preferencialmente na mesma região atingida.

Em todas essas hipóteses, podemos visualizar potencial atuação das *facilities* para garantir a efetividade da prestação jurisdicional e a correta destinação dos recursos (art. 5º, § 1º, Res. CNPM 179/2018). (ZANETI JR; CABRAL, 2019, p. 459).

Tal variabilidade das *facilities* perante cada caso apresenta-se como uma de suas principais habilidades. Contudo, sublinha-se a mencionada limitação às infraestruturas criadas por força de decisão judicial, de que elas serão necessariamente fundações se forem criadas enquanto pessoas de direito privado, tendo em vista a previsão constitucional do art. 5º, XX, de que “ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado”, isto é, constitucionalmente não seria possível obrigar a associação do litigante a uma infraestrutura criada no formato de uma associação civil, por exemplo. Ademais, as entidades são compostas por uma ampla gama de possíveis aplicações, variando conforme o caso, seja envolvendo uma reparação de guerra, um gerenciamento de emergências ou a reparação de atos ilícitos (MCGOVERN, 2005, p. 1389). Nesse sentido, ao ressaltar a importância da estratégia na elaboração do design das *facilities* — e em como a flexibilidade é presente nesse quesito —, MCGOVERN aponta para as fases a serem seguidas pelo gestor da entidade no que toca a estratégia do design, tais como:

(1) understanding all the relevant factors that drive the success of the accepted norm that is to be changed in the new design; (2) making assumptions about uncertainties that emanate from the accepted norm; (3) identifying and disaggregating the variables that will be the focus of the new design; (4) identifying the actors and their preferences in reacting to the design; (5) selecting short- and long-term goals to be achieved; (6) devising a plan and an endgame; (7) anticipating resistance; and (8) revising the plan and adding continuous feedback loops. (MCGOVERN, 2005, p. 1375).

### 3.1.1 Interesse público vs. Natureza privada das entidades

Por último, ressalta-se aquela que talvez seja a principal polêmica envolvendo as entidades de infraestrutura específicas no Brasil, que é a sua proximidade com a iniciativa privada, retirando da tutela jurisdicional estatal parte dos procedimentos de execução.

Além de agilizar o pagamento das indenizações e realizar cálculos complexos envolvendo o quantum a ser repassado, as entidades também favorecem a redução de gastos aos litigantes habituais (*repeat-players*) que normalmente também são os encarregados de custearem a instalação e operação das entidades (ZANETI JR; CABRAL, 2019, p. 472, 457). Em outras palavras, o próprio réu estaria sendo

beneficiado e responsabilizado pelo financiamento da criação e gestão da entidade que providenciará a efetividade de sua condenação.

Com tal panorama e considerada a assimetria das partes interessadas no conflito, não seriam desarrazoadas as críticas a tal mecanismo, dada a desconfiança e o receio do procedimento de execução ser maculado em prol dos interesses do litigante habitual — como de fato foi demonstrado na Fundação Renova, um exemplo de aplicação das *claims resolution facilities* que será melhor analisado em momento oportuno.

Diante disso e considerando também a aplicação das entidades de infraestrutura específicas em casos envolvendo direitos coletivos e metaindividuais — protegidos por lei, e em alguns casos, expressos na própria Constituição —, verifica-se a necessidade e importância das *facilities*, especialmente no Brasil, possuírem um caráter mais próximo do interesse público. Nesse sentido, a própria doutrina norte-americana aponta que os litigantes interessados demonstram maior legitimidade e aceitação a procedimentos que são mais próximos do Poder Público (MCGOVERN, 2005, p. 1367).

Na prática, as *facilities* são “tribunais extrajudiciais”, alicerçados nas decisões tomadas em juízo, mas com os olhos voltados para os fatos encontrados na aplicação de tais decisões. Ao atuar como um “elo” entre a Justiça e os fatos, torna-se fundamental que uma infraestrutura específica seja confiável, independente, imparcial e devidamente acompanhada pelos órgãos públicos (ZANETI JR; CABRAL, 2019, p. 450-451), como o Ministério Público e a Defensoria Pública. Além disso, as entidades funcionam como uma “interface entre o público e o privado”, por tratarem de temas de interesse público através de uma abordagem privada, sendo essencial a manutenção do equilíbrio entre esses dois universos, tornando-se recomendável para tanto o devido acompanhamento de órgãos públicos, mas também a presença do magistrado como um facilitador ou gerenciador de conflitos (DIDIER JR; ZANETI JR, 2022, p. 562-563).

Tal presença e acompanhamento tendem a conferir confiabilidade e legitimidade à entidade. Por consequência, isso também auxilia no barateamento e celeridade da execução dos procedimentos, pois minimiza as chances de dissensos entre as partes quanto aos valores a serem pagos e às eventuais revisões dos acordos pactuados (DIDIER JR; ZANETI JR, 2022, p. 565). Em resumo, quanto a esta interface entre o público e o privado realizada pelas *claims resolution facilities*:

O modelo do processo coletivo brasileiro fornece subsídios para implementar esse sistema público ou misto (com supervisão judicial e dos órgãos de controle) pode aportar: i) estabilidade decorrente da homologação do acordo (coisa julgada). ii) garantias de transparência; iii) tratamento similar das demandas; iv) intervenção obrigatória do Ministério Público, quando este não for autor; (DIDIER JR; ZANETI JR, 2022, p. 565-566)

### 3.2 FUNCIONAMENTO DAS ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICAS

Em relação ao aspecto procedimental das entidades de infraestrutura específicas, sua atuação se dá, no direito americano, através de *planos de resolução de conflitos*, que determinam os procedimentos a serem tomados pela entidade, bem os mecanismos de compensação que serão utilizados. No Brasil, esses planos poderiam ser materializados nos atos conjuntos das partes interessadas (Art. 69, CPC) ou em convenções processuais (Art. 190 e 200, CPC) (ZANETI JR; CABRAL, 2019, p. 460).

Nesse ponto, já se verifica a importante atuação jurisdicional como controladora da entidade, dado que as convenções processuais só terão efeitos após homologação judicial — vide os respectivos parágrafos únicos dos artigos 190 e 200 do CPC —, pois caso as tratativas ultrapassem os limites do interesse público ou contrariarem as vontades das partes lesadas, os planos apresentados não serão homologados. Além disso, antes mesmo da efetivação da entidade, exige-se o consentimento informado das partes que farão uso da estrutura, que também deverão ser auxiliados por assessoria técnica (DIDIER JR; ZANETI JR, 2022, p. 566).

Realizada a sua instituição, a entidade de infraestrutura específica será estruturada de acordo com o caso concreto em que será utilizada, adequando-se a ele e tendo o seu formato definido no próprio plano de resolução de conflitos (ZANETI JR; CABRAL, 2019, p. 469). Em sequência, passa-se a buscar o meio de distribuição aos destinatários dos valores de condenação, seguindo os parâmetros provenientes da própria condenação judicial e das informações relativas às vítimas e lesões causadas.

A depender da natureza do caso, o plano de resolução de conflitos será cumprido de maneira inquisitorial, com amplos poderes decisórios à gerência da *facility* e sem maiores intervenções das partes interessadas, ou de maneira adversarial, no qual o plano abrangerá debates, produção de provas, contraditórios e

possíveis alterações em seu escopo, o que influenciará na variação de custo e tempo de duração de cada infraestrutura, de maneira que quanto mais adversarial, maiores serão os custos de funcionamento e o tempo de duração (PETERSON, 1990, p. 131-133). Isso demonstra que para cada modalidade de entidade, haverá vantagens e desvantagens, mas principalmente caminhos a serem tomados.

Nisso, retoma-se a importância do acompanhamento de órgãos públicos, do Poder Judiciário e das próprias associações civis e beneficiários da demanda, de modo a conferir transparência e credibilidade para as entidades, bem como garantir a tutela de todas as vítimas do dano ocorrido, por vezes sendo não apenas importante, mas necessária a atuação destes entes em prol dos direitos coletivos e do interesse público (ZANETI JR; CABRAL, 2019, p. 467-468). Portanto, ainda que as *facilities* busquem melhorar a efetividade processual, não podem ser ignorados parâmetros basilares do direito processual coletivo brasileiro — como por exemplo, a presença do Ministério Público como parte autora ou, no mínimo, como fiscal da lei, conforme apontado no art. 5º, § 1º, da Lei de Ação Civil Pública.

O cuidado em transmitir transparência e confiança, além de afastar a entidade de finalidades inidôneas, busca garantir a sua credibilidade perante a sociedade e os litigantes interessados, o que é fundamental durante a sua criação, sendo um fator determinante em seu design. Em geral, a fonte para tal legitimidade poderá ser legislativa, administrativa, decorrente de uma decisão judicial — a modalidade mais comum, na experiência norte-americana —, pela aceitação por parte do litigantes e entre outras hipóteses. Contudo, também ocorre o julgamento da entidade por parte dos possíveis beneficiários, no qual, antes mesmo da produção de efeitos da entidade, terão de avaliá-la, havendo diversos métodos e abordagens para tanto (MCGOVERN, 2005, p. 1375-1377).

Desse modo, a credibilidade das entidades pode auxiliar na aderência dos indivíduos lesados ao plano de resolução de conflitos, ao invés de preferirem a obtenção de indenizações e compensações por outros meios, como a execução individual pela via judicial. Isto é, a confiança na execução proposta auxilia na sua própria efetividade, convencendo os interessados de que a opção apresentada pode ser a mais vantajosa. (ZANETI JR; CABRAL, 2019, p. 464-468).

Paralelo a isso, de modo a auxiliar na transparência da atuação, algumas *facilities* podem optar por auxiliar os indivíduos a serem indenizados mediante divulgação, assistência legal ou programas informativos sobre o funcionamento da

entidade, auxiliando-os nas tomadas de decisões que forem necessárias (MCGOVERN, 2005, p. 1374), como por exemplo, através de *websites*, gráficos, materiais didáticos e informativos relativos ao andamento do plano.

### 3.3 POSSÍVEIS MODALIDADES DE CRIAÇÃO DE ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA NO BRASIL

Ao observar a aplicação das *claims resolution facilities* no direito norte-americano e os seus possíveis campos de atuação no direito processual coletivo brasileiro, verifica-se a possibilidade de criação a partir de leis, atos administrativos ou por decisão ou convenção judicial (MCGOVERN, 2005, p. 1366-1367; ZANETI JR; CABRAL, 2019, p. 455).

Pela via legal, o Poder Legislativo cria uma determinada entidade para lidar em um ou vários casos ao longo de tempo, podendo gerenciar suas execuções e outros atos processuais, e em razão de sua previsão legal, sua personalidade jurídica seria de direito público. (MCGOVERN, 2005, p. 1366).

Através de decisões judiciais, a aplicação das entidades se dá a partir dos arts. 139, IV e 536, § 1º do Código de Processo Civil, que preveem, respectivamente, que:

Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe:

[...]

IV - determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária;

[...]

Art. 536. No cumprimento de sentença que reconheça a exigibilidade de obrigação de fazer ou de não fazer, o juiz poderá, de ofício ou a requerimento, para a efetivação da tutela específica ou a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente, determinar as medidas necessárias à satisfação do exequente.

§ 1º Para atender ao disposto no caput, o juiz poderá determinar, entre outras medidas, a imposição de multa, a busca e apreensão, a remoção de pessoas e coisas, o desfazimento de obras e o impedimento de atividade nociva, podendo, caso necessário, requisitar o auxílio de força policial.

Isto é, de modo a garantir o cumprimento judicial, o juiz poderá determinar o cumprimento de quaisquer medidas indutivas legais que forem necessárias para assegurar tal garantia, mesmo no caso de prestação pecuniária. Assim, se o procedimento de execução for demasiadamente complexo, e tendo como meta a efetivação do direito pleiteado — a saber, a real compensação dos direitos lesados

por um dano coletivo, e não a mera condenação pecuniária voltada para o pagamento a um fundo —, será possível a aplicação das entidades, enquanto medidas assecuratórias do direito.

Em caso de livre concordância das partes, e com a devida homologação judicial, é possível a opção pela via da convenção processual, facilitando e agilizando a obtenção de resultados de maneira autocompositiva, prezando assim pela solução consensual de conflitos (art. 3º, § 2º, do CPC). Nos termos dos arts. 190 e 200 do CPC:

Art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo.

Parágrafo único. De ofício ou a requerimento, o juiz controlará a validade das convenções previstas neste artigo, recusando-lhes aplicação somente nos casos de nulidade ou de inserção abusiva em contrato de adesão ou em que alguma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade.

[...]

Art. 200. Os atos das partes consistentes em declarações unilaterais ou bilaterais de vontade produzem imediatamente a constituição, modificação ou extinção de direitos processuais.

Parágrafo único. A desistência da ação só produzirá efeitos após homologação judicial.

Por fim, de modo a comentar muito brevemente tal hipótese, subsiste também a possibilidade de aplicação das *facilities* em atos conjuntos, voltados para a cooperação jurisdicional, regido pelo art. 69 do CPC (ZANETI JR; CABRAL, 2019, p. 474), podendo utilizar tal estrutura para a consecução de interesses comuns a processos distintos.

### 3.4 CASOS DE APLICAÇÃO DE ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA NO BRASIL

No direito Norte-Americano, já há uma ampla variedade de casos envolvendo a aplicação das *claims resolution facilities*. Por exemplo, os atentados terroristas ao *World Trade Center* e ao Pentágono ocorridos no dia 11 de setembro de 2001 ensejaram na criação pela via legal de um fundo de compensação às vítimas desses incidentes, mediante receitas provenientes do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos (MCGOVERN, 2005, p. 1363). Já o desastre envolvendo o vazamento de petróleo da plataforma da *British Petroleum* no Golfo do México de 2010 motivou a

criação de uma estrutura própria para tratar das indenizações e compensações, a “Gulf Coast Claims Facility” (GCFF), que lidou com mais de um milhão de casos e pedidos de interessados na compensação pelo fundo (ZANETI JR; CABRAL, 2019, p. 462).

Já no direito brasileiro, é possível citar os seguintes casos: o Termo de Ajustamento de Conduta firmado pela Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG com o MPF, o Estado de Minas Gerais e a Fundação Estadual do Meio Ambiente, que de modo a mitigar e compensar os impactos socioambientais ocorridos com a construção e funcionamento da Usina Hidrelétrica de Irapé, determinou, entre outras medidas, a atuação da empresa construtora da usina na realização de um convênio com a empresa responsável pelo suporte técnico, visando a execução de uma série de medidas, tais como o atendimento de suporte técnico à população afetada, destinação de verbas às associações criadas nos reassentamentos e a projetos relativos à resolução de deslizamentos e inundações; e a criação de uma fundação pelo grupo Oi, no contexto de sua recuperação judicial, de modo a promover uma plataforma digital para mediar o contato e resolução de conflitos com milhares de credores (DIDIER JR; ZANETI JR, p. 561).

Paralelamente, de modo a demonstrar a aplicação prática, são analisados a seguir três casos envolvendo entidades de infraestrutura específica: a Fundação Renova, o planejamento do “Fundo da Lava-Jato” e o Termo de Compromisso e de Ajustamento de Conduta no Caso Suzano, firmado entre a Vailly S.A. e o MPF e a CVM.

#### 3.4.1 Fundação Renova

A Fundação Renova talvez seja o principal exemplo brasileiro de uma entidade de infraestrutura específica. Gerada a partir do termo de ajustamento de conduta firmado entre as empresas Samarco, Vale do Rio Doce e BHP Billiton com a União, os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo e suas respectivas autarquias, seu intuito foi o de efetivar a reparação e compensação dos danos ocorridos no desastre de Mariana-MG, de 5 de novembro de 2015 (BRASIL, 2016, p. 1-7).

Em um breve retrospecto, o desastre foi provocado pelo rompimento da Barragem de Fundão, localizada no subdistrito de Bento Rodrigues e próxima ao

Município de Mariana, que alocava rejeitos de mineração gerados pela atividade de mineração das empresas mencionadas.

Como resultado, o Laudo Técnico Preliminar do IBAMA apontou para o lançamento de trinta e quatro milhões de metros cúbicos de rejeito de minério de ferro ao meio ambiente, além de outros dezesseis milhões de metros cúbicos que adentraram a jusante do Rio Gualaxo do Norte, criando uma onda de lama que se alastrou pelos rios aos quais se conectou, até atingir a foz do Rio Doce, no Oceano Atlântico (IBAMA, 2015, p. 3-4).

Com tal panorama continental de perdas, danos e poluição, nas semanas posteriores à gênese do desastre, foram comprovados pelo IBAMA as seguintes e consequências:

- Mortes de trabalhadores da empresa e moradores das comunidades afetadas, sendo que algumas ainda restam desaparecidas;
- Desalojamento de populações;
- Devastação de localidades e a consequente desagregação dos vínculos sociais das comunidades;
- Destruição de estruturas públicas e privadas (edificações, pontes, ruas etc.);
- Destruição de áreas agrícolas e pastos, com perdas de receitas econômicas;
- Interrupção da geração de energia elétrica pelas hidrelétricas atingidas (Candonga, Aimorés e Mascarenhas);
- Destruição de áreas de preservação permanente e vegetação nativa de Mata Atlântica;
- Mortandade de biodiversidade aquática e fauna terrestre;
- Assoreamento de cursos d'água;
- Interrupção do abastecimento de água;
- Interrupção da pesca por tempo indeterminado;
- Interrupção do turismo;
- Perda e fragmentação de habitats;
- Restrição ou enfraquecimento dos serviços ambientais dos ecossistemas;
- Alteração dos padrões de qualidade da água doce, salobra e salgada;
- Sensação de perigo e desamparo na população. (IBAMA, 2015, p. 4-5)

Conforme tal lista preliminar e com o prosseguimento da leitura do mencionado laudo técnico, é patente a imensa variedade de danos causados a direitos metaindividuais — notadamente, na esfera de danos ambientais —, coletivos e individuais homogêneos.

Tendo em vista que o desastre se estendeu sobre os estados de Minas Gerais e Espírito Santo, em dezenas de municípios, lesando milhares de indivíduos de forma moral, física e financeiramente, desalojando comunidades inteiras e impossibilitando o turismo e a continuidade das relações sociais previamente existentes, além dos próprios danos ambientais perpetrados em uma escala sem precedentes no Brasil,

verifica-se a complexidade desse caso no tocante à reparação e compensação dos danos causados.

#### 3.4.1.1 O TAC de 2016 e o surgimento e aplicação da fundação

Com tantos e tão diversos interesses voltados à obtenção das devidas indenizações, a eventual opção por uma via tradicional, judicial e enfocada na figura do magistrado teria uma difícil e demorada efetividade. Desse modo, ao ser pactuado o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC), em 02 de março de 2016, entre as empresas responsáveis pela barragem rompida e a União, o Estado de Minas Gerais e o Estado do Espírito Santo — além de suas respectivas autarquias voltadas aos campos afetados pelo desastre, tais como o IBAMA, ICMBio e ANA —, estipulou-se o seguinte objetivo:

CLAUSULA 02 – O presente ACORDO tem por objeto a previsão de PROGRAMAS, a serem elaborados, desenvolvidos e implementados por meio da FUNDAÇÃO, com o objetivo de recuperar o meio ambiente e as condições socioeconômicas da ÁREA DE ABRANGÊNCIA impactada pelo EVENTO observada a SITUAÇÃO ANTERIOR, além da adoção das medidas de mitigação, compensação e indenização necessárias e previstas nos PROGRAMAS, cujo cumprimento e execução serão fiscalizados e acompanhados pelos COMPROMITENTES, conforme governança, financiamento, estudos cientificamente fundamentados, se for o caso, e demais previsões contidas no presente ACORDO. (BRASIL, 2016, p. 12).

Ou seja, a realização de programas de recuperação do meio ambiente e das condições socioeconômicas das áreas afetadas, bem como as atividades de mitigação, compensação e indenização dos danos causados estariam vinculadas à existência e atuação de uma “fundação”, caracterizada no próprio termo como sendo uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos e a ser criada e gerida pelas empresas responsáveis (BRASIL, 2016, p. 12). Previu-se ainda a fiscalização e acompanhamento pelos compromitentes — isto é, as entidades públicas arroladas no termo —, que juntas formariam um Comitê Interfederativo (CIF) (BRASIL, 2016, p. 20).

Perante tal exposição, é cristalina a caracterização da Fundação Renova — oficialmente criada em 02/08/2016 — como uma entidade de infraestrutura específica, dada a necessidade de se garantir reparação e compensação frente a uma calamidade complexa e extensa, interligada aos mais variados direitos e interesses coletivos e individuais. Nessa situação, as empresas responsáveis pela tragédia e as partes compromitentes, ao firmarem o TTAC em questão, optaram pela realização

destas atividades através de uma fundação autônoma, sem fins lucrativos, criada e totalmente gerida por recursos das empresas.

Ademais, chama a atenção no TTAC em análise os seguintes pontos: a definição de quais seriam as pessoas direta e indiretamente impactadas pelo evento, as áreas ambiental e socioeconomicamente afetadas, bem como a definição sobre o que seriam os “programas” e “projetos” a ocorrerem no contexto da Fundação (Cláusula 01, II a XIV); a autonomia da fundação em face das empresas que a criaram (Cláusula 05, X); a possível contratação de experts na identificação e execução das medidas adequadas de reparação ou execução (Cláusula 05, IV); a transparência nas ações e envolvimento das comunidades nas discussões, no estabelecimento de cronogramas e na difusão de informações (Cláusula 05, XIV, “a”, “d” e “e”); a atuação da fundação a partir de eixos temáticos e respectivos programas socioeconômicos e socioambientais, totalizando quinze eixos e quarenta e dois programas de ação (Cláusulas 08 e 15) especificados no próprio TTAC, além de outros pontos importantes (BRASIL, 2016, p. 7-12, 14-30).

Isto é, desde o documento de criação, a Fundação Renova já possuía um campo de atuação delimitado aos locais e às pessoas lesadas pela tragédia e que seriam receptoras das indenizações. No tocante à segmentação das atividades da fundação em eixos temáticos e programas, demonstra-se um planejamento estratégico na aplicação da entidade ao plano fático, de modo a facilitar e efetivar a obtenção dos resultados almejados. Para isso, também é previsto a possível contratação de *experts* para as atividades, o que indica a criação de um corpo próprio e especializado de funcionários que se submetem diretamente à fundação, bem como a garantia de acesso à informação e de um espaço de discussão para a população.

Por fim, vale destacar a importância das Cláusulas 10, § 1º, 33 e seguintes, que previram a implementação do “Programa de Negociação Coordenada”, que mediante mecanismos geridos pela Fundação e com acompanhamento do Poder Público, asseguraria uma negociação “justa, rápida, simples e transparente” às vítimas (BRASIL, 2016, p. 27, 37). Para viabilizar parte de tal diretriz, criou-se o Programa de Indenização Mediada (PIM), adotando-se a ferramenta da mediação para viabilizar a indenização pelos danos “gerais” e por aqueles causados pela falta do fornecimento de água (LUCENA FILHO; ALMEIDA, 2022, p. 126-127).

Contudo, no âmbito da aplicação deste programa, exigiu-se das vítimas a apresentação de documentos comprobatórios dos prejuízos sofridos para que

obtivessem o ressarcimento devido. Não bastando isso, também se determinava o enquadramento da indenização em uma das modalidades de danos previstas na “matriz de danos de indenizações” da fundação (LUCENA FILHO; ALMEIDA, 2022, p. 127). Em outras palavras, a vítima deveria reunir documentação e provas dos danos sofridos de modo a conseguir se enquadrar em uma das classificações de danos previstas pela entidade, sob pena de não concessão do pagamento.

#### 3.4.1.2 Desconfianças, omissões e a celebração do TAC Governança

No entanto, o TTAC, a fundação e o programa de mediação desde o início foram vistos com desconfiança por parte da sociedade civil. Dentre as críticas ao TTAC, estava a ausência de ampla participação da população atingida na elaboração e concordância com os termos e programas previstos, o que acarretou na própria desconfiança quanto à ilegitimidade da fundação perante as vítimas do desastre (LUCENA FILHO; ALMEIDA, 2022, p. 126). Na realidade, o único mecanismo previsto de deliberação popular eram as próprias audiências públicas, previstas na cláusula 61 do acordo.

Como consequência, em paralelo ao trabalho da fundação, ocorreram esforços por parte das defensorias e ministérios públicos estaduais, além do próprio MPF e MPT, em realizar denúncias, preservar provas e assegurar a assistência judicial dos indivíduos, além de acompanhar e fiscalizar os andamentos do TTAC (BRASIL, 2016, p. 4). Nesse mesmo sentido, tais órgãos não assinaram o acordo, promovendo por sua vez um pedido de impugnação à homologação judicial (ZANETI JR; CABRAL, 2019, p. 453) — homologação esta que, frisa-se, nem chegou a ser realizada.

Nesse contexto, em 26 de março de 2018 o MPF, MPMG, MPES, MPU, DPU, DPMG e DPES realizaram a Recomendação Conjunta nº 10, ressaltando entre outros pontos: a ilegitimidade da transferência do juízo de valor e das atividades de reparação ao ente privado sem uma instância revisora independente e imparcial, cujo papel “não é atribuído ou diretamente exercido pelo Poder Público”; as denúncias relativas à dificuldade de acesso à informação e atuação unilateral da Fundação; a percepção das vítimas quanto ao excesso de burocracia, falta de clareza nas comunicações e o incentivo da Fundação para que as pessoas pactuassem acordos de mediação sem o conhecimento completo das informações necessárias; tratamento desigual a pessoas mais e menos instruídas, incorrendo na violação dos princípios da isonomia

e da decisão informada, por parte do PIM; inoportunidade da promoção da assistência jurídica gratuita aos atingidos e entre outros pontos (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; et al, 2018, p. 4-11).

Com base nisso, tal documento recomendou às empresas e à Fundação Renova a realização de ampla divulgação e acesso às informações em linguagem acessível, o custeio de assistência jurídica aos necessitados e entre outras determinações (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; et al, 2018, p. 17-24). Diante de tais questões, em face de uma Ação Civil Pública proposta pelo MPF, acordou-se um novo TAC, o “TAC Governança”, agora somando aos entes que já compunham o primeiro TTAC os signatários da recomendação supracitada (ZANETI JR, CABRAL, 2019, p. 457-458).

Nesse novo acordo, pactuado em 25 de junho de 2018 e judicialmente homologado, buscou-se principalmente a alteração do TTAC anterior para que fosse aprimorada e garantida a participação popular no processo de reparação dos danos, além de aprimoramentos na gestão e governança da fundação. Para tanto, assegurou-se para a população uma assessoria técnica, a abertura de discussões na seara dos projetos, programas e ações, o reconhecimento das comissões locais como interlocutoras legítimas das vítimas — inclusive o reconhecimento de comissões indígenas —, a previsão de criação de comissões regionais e a própria alteração do quadro do Comitê Interfederativo, passando a incluir representantes da defensoria pública, do ministério público e da população atingida (BRASIL, 2018, p. 1-13).

Vale ainda citar a previsão de auditoria externa independente no acompanhamento das atividades — de preferência, uma das quatro grandes empresas do ramo —, além da própria estipulação de um programa de integridade (BRASIL, 2018, p. 22-23).

Em resumo, o TAC Governança buscou sanear as críticas realizadas ao seu antecessor, promovendo uma ampla mudança em prol da participação popular, da transparência das ações e resultados e do controle e auditoria externa, realizada por órgãos públicos e privados totalmente independentes, além da própria participação popular nesse sentido.

Desse modo, verifica-se a extrema importância, já mencionada no tópico 3.2, da credibilidade da entidade de infraestrutura específica. Tendo credibilidade, a legitimidade será reconhecida pela sociedade e pelos indivíduos interessados nas

indenizações e reparações, que por consequência, aumentará o número de pessoas aderidas e concordantes com o plano apresentado pela entidade.

No caso da Fundação Renova e do TTAC que a criou, justamente pela ausência de mecanismos de participação popular nas atividades da fundação, dificuldade no acesso à informação e a própria reprovação por entidades públicas como o ministério público, dentre outros pontos sensíveis, colocou-se em xeque sua efetividade, de modo se tornou fundamental a pactuação do “TAC Governança” para ao menos amenizar a notória falta de credibilidade e legitimidade perante a população atingida.

Contudo, mesmo com o novo acordo, ainda existem indícios que apontam para a continuidade de algumas deficiências nas atividades de reparação, especialmente quanto à baixa adesão da população. Conforme exposto por LUCENA FILHO:

No entanto, no ano de 2019, em apuração dos programas da Fundação, notadamente, no que se refere ao PIM, constatou-se que, do total de núcleos familiares cadastrados, após mais de 3 anos do desastre, na categoria “danos gerais”, foram inelegíveis 15% das pessoas, e apenas 31% obtiveram compensações financeiras, enquanto que, na categoria “dano água”, 89% dos afetados obtiveram as reparações.

Em levantamento no ano de 2020, as consultas feitas também não se mostraram favoráveis aos atingidos. Dentre as dificuldades, restou clara a grande quantidade de documentos para participar no PIM e a demora de 2 a 3 anos para receber as indenizações.

A respeito da matriz de danos, comprovou-se uma mescla de limitações responsáveis por levar ao desacordo nas estimativas das reparações financeiras. Dentre as críticas, constam a baixa integração entre a Renova e os impactados na formulação do inventário de sinistros.

Com base nos dados reunidos, mesmo após a entrada em vigor do TAC Governança, várias das fragilidades do PIM continuaram a perdurar. Uma das maiores é a agregação dos atingidos e as adversidades por que passam, com as medidas para a indenização. (LUCENA FILHO; ALMEIDA, 2022, p. 128)

É possível compreender, portanto, que a Fundação Renova continua padecendo de problemas consideráveis. No entanto, sublinha-se que os ajustes propostos pelo novo TTAC e pela recomendação, que agregam outros pontos de vista e alteram o plano inicial da fundação, atuam como “loops de reavaliação”, que “são inerentes à dinâmica dessas entidades de infraestrutura específica” (ZANETI JR, CABRAL, 2019, p. 470). Ou seja, é da própria natureza das *facilities* a inclusão de novos procedimentos e de alterações do plano original.

A superação desses ruídos se dificulta, contudo, com a emergência e imensidão dos danos socioambientais e socioeconômicos, além das grandes quantias desembolsadas: segundo dados da Fundação Renova, até setembro de 2022, cerca de 24,73 bilhões de reais haviam sido utilizados em ações de reparação e

compensação, ao passo que cerca 11,5 bilhões de reais já foram distribuídos em forma de indenizações e auxílios emergenciais para mais de 400 mil pessoas (FUNDAÇÃO RENOVA, 2022).

Por fim, enfocando o Programa de Indenização Mediada (PIM), marcado por abusos, tratamento desigual e falta de informações, é fundamental a efetivação dos princípios apontados pela Recomendação Conjunta nº 10/2018 de isonomia e de decisão informada, de modo a assegurar o consentimento informado e a autocomposição adequada para cada um dos casos individualmente verificados. Acerca do consentimento informado, é necessária a obtenção de conhecimento suficiente por ambas as partes para saberem sobre o que está sendo pactuado no acordo e nos serviços apresentados pela entidade, sendo cabível a impugnação judicial em casos de inobservância desses parâmetros.

Quanto à autocomposição adequada, é salutar que a parte possa optar por uma execução pela via judicial ou através de acordos pactuados com uma entidade específica — e que serão mais rápidos que a outra alternativa —, mas sem que exista uma pressão que force as vítimas de um dano a ingressarem em acordos que nem sempre serão de sua vontade (DIDIER JR; ZANETI JR, 2022, p. 566-568), tendo em vista que antes da busca pelo melhor e mais célere acordo, é protegida a autonomia da vontade da parte interessada, que não deve ser de sobremaneira pressionada e assediada a optar por caminhos processuais indesejáveis — e até mesmo pouco conhecidos.

#### 3.4.2 A proposta do “Fundo da Operação Lava-Jato”

O segundo caso apresentado é peculiar por conta do seu motivo de existência: a Operação Lava-Jato, que englobou uma série de investigações policiais de grande relevância política e midiática, e que em um de seus episódios esteve próxima de elaborar um fundo próprio, com semelhanças compartilhadas com as *claims resolution facilities*.

Sua razão de existência surgiu após a celebração de um acordo entre MPF, Petrobrás e as autoridades federais dos Estados Unidos, que determinou à Petrobrás o pagamento às autoridades brasileiras de cerca de US\$ 682.560.000,00, ao invés de arcar com multas administrativas aplicadas em solo estadunidense — em decorrência de fragilidades de controladoria interna encontradas na estatal (MINISTÉRIO

PÚBLICO FEDERAL; PETROBRÁS, 2019, p. 1-5). Almejando a possibilidade de investir essa quantia em causas de interesse social, em 23 de janeiro de 2019 o MPF e a Petrobrás celebraram um novo acordo, homologado em juízo, que entre outros pontos determinou o encaminhamento de metade desses valores a eventuais condenações ou acordos realizados com acionistas da estatal que ajuizaram ações de reparação (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; PETROBRÁS, 2019, p. 6).

A outra metade seria destinada a investimentos em “projetos, iniciativas [...] que reforcem a luta da sociedade brasileira contra a corrupção [...]”, voltados por exemplo à conscientização sobre a integridade no ambiente público e privado, o fomento à cidadania participativa e à prevenção da corrupção, bem como a “reparação, proteção e promoção de direitos civis, políticos, sociais e econômicos” em comunidades afetadas pela paralização de obras da Petrobrás e com relação aos casos de corrupção investigados (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; PETROBRÁS, 2019, p. 5-6).

Estabeleceu-se que tais investimentos ocorreriam através de um fundo patrimonial, ou *endowment*, a ser controlado por entidade autônoma e com o mote de administrá-lo e direcioná-lo às finalidades mencionadas, tendo para isso uma curadoria plural e transparente. Além disso, a gestão do fundo estaria dotada de participação social em decisões, bem como de auditoria externa independente, instrumentos de *compliance*, ampla publicidade e dentre outros quesitos.

O MPF, com o auxílio da sociedade civil, estaria responsável pela constituição dessa fundação privada, com sede em Curitiba, além da redação de seu estatuto e criação do “Comitê de Curadoria Social” — CCS, que teria como finalidade a escolha dos projetos e entidades a serem beneficiados pelo fundo. Para tanto, o MPF teria a responsabilidade de criar este comitê a partir de indicações de nomes de reputação ilibada por entidades reconhecidas da sociedade civil (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; PETROBRÁS, 2019, p. 6-9).

Em síntese, 50% dos valores pagos pela Petrobrás às autoridades seriam destinados ao cumprimento de diversos objetivos atrelados à prevenção, reparação e combate à corrupção. A sociedade brasileira estaria como principal beneficiário e interessado em tal empreendimento, dado o interesse coletivo implicado no funcionamento da Petrobrás, e por consequência, nos escândalos de corrupção nela internamente ocorridos. Tal medida também estaria balizada, conforme o Acordo, na Lei nº 13.303/2016, a “Lei das Estatais”, tendo em vista que “a realização do interesse

coletivo de uma sociedade de economia mista deverá ser orientada para o alcance do bem-estar econômico e para a alocação socialmente eficiente dos recursos geridos por ela” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; PETROBRÁS, 2019, p. 3).

Assim, em tese, o valor pago em multas pela Petrobrás seria diretamente revertido em iniciativas favoráveis ao combate à corrupção, cumprindo com o bem-estar econômico, com o interesse social da estatal e o interesse coletivo como um todo.

Não obstante a caracterização do fundo previsto enquanto um *endowment fund*, no qual o valor alocado no fundo é investido e os seus rendimentos é que são efetivamente distribuídos a projetos e iniciativas, nele também são identificadas características de entidades de infraestrutura específica, tais como a criação de uma entidade de direito privado sem fins lucrativos e voltada para a consecução dos objetivos propugnados em acordo, o benefício a direitos e interesses coletivos, a complexidade relacionada à destinação dos valores, o uso do fundo enquanto forma de compensação e reparação de danos e a fiscalização prevista em acordo, mediante a própria atuação do MPF e de entidades independentes.

Embora o fundo englobe apenas uma metade dos valores recebidos, é possível comentar a possibilidade de envolver a outra metade dos valores, referentes às indenizações dos sócios minoritários da Petrobrás. Caso tal posição tivesse sido prevista no acordo, o fundo também teria como objetivo a realização e facilitação dos pagamentos aos sócios lesados, mediante a organização de documentos, habilitação e aferição da legitimidade das pessoas interessadas em serem indenizadas — os acionistas minoritários — e a elaboração dos cálculos e cronogramas de pagamento.

Nessa hipótese, a fundação proposta teria uma função típica das *claims resolution facilities*, conforme já observado em tópicos anteriores. Contudo, em tal situação hipotética, também seria primordial que houvesse a garantia da autocomposição adequada, de modo a não vetar a opção dos acionistas em, por exemplo, tutelar suas demandas pela via judicial.

No entanto, a criação de tal fundo deixou de prosperar quando a própria Procuradora-Geral da República, à época dos fatos, Raquel Dodge, propôs ao Supremo Tribunal Federal a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 568, em face do acordo ora relatado e da decisão judicial que o homologou. O pedido apontou para a existência de vício de constitucionalidade no acordo — em sua homologação, constituição e execução —, especialmente quanto ao descumprimento

da “separação dos poderes e das funções do Estado, a constitucionalidade, a legalidade, a independência e a impessoalidade, que devem pautar as ações dos membros do Ministério Público” (PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA, 2019, p. 15).

A Procuradora-Geral ressaltou o protagonismo dos membros integrantes da Força-Tarefa da Operação Lava Jato de Curitiba no tocante à destinação dos valores a serem recebidos pela Petrobrás, que em nome do MPF, assumiram o papel indevido de determinar todas as etapas do processo de criação do fundo privado (PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA, 2019, p. 16). Desse modo, ao tomar para si a “gestão orçamentária, financeira e finalística” do acordo, a força-tarefa em questão, extrapolou suas atribuições legais e constitucionais, precipuamente voltadas à defesa de interesses públicos e princípios fundamentais. Em resumo:

O ato judicial ora impugnado, ou seja, a decisão que homologou o Acordo de Assunção de Compromissos e lhe atribuiu a natureza de título executivo judicial, é nulo, pois viola a Constituição, notadamente as normas que estabelecem a competência da justiça federal (artigo 109-I), a independência e isenção do membro do Ministério Público e as normas constitucionais que lhe determina atuar nos estritos limites de suas funções constitucionais (artigos 127-caput e 129 e incisos); a que veda que assuma funções de consultoria ou qualquer outra atividade estranha a suas atribuições (artigo 128-II-a); a que veda receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais (artigo 128-§5º-II-a); e a que veda f) receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei (artigo 128-§5º-II-f). (PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA, 2019, p. 18-19)

[...]

Assim, não é possível que órgão do MPF, em decorrência do exercício de suas atribuições funcionais, possa desempenhar atividades de gestão de recursos financeiros de instituição privada, nem definir onde serão aplicados, muito menos ter a sua disposição um orçamento bilionário. A autonomia administrativa, financeira e orçamentária que a Constituição outorgou ao Ministério Público é exercida segundo os parâmetros estritos estabelecidos na Constituição e na Lei Complementar 75/93. Não é válida qualquer outra forma de gestão de recursos que não seja em conformidade com a Constituição e nos limites da representação administrativa da instituição, feita por quem a chefia e responde por sua gestão administrativa, orçamentária e financeira, que é o Procurador-Geral da República (PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA, 2019, p. 23)

Portanto, não incumbiria ao órgão responsável pela negociação de acordo ou ao juízo que o homologa a destinação e gestão dos valores recebidos, que por outro lado deveriam ser encaminhados às vítimas, a fim de recompor o seu patrimônio — em caso de crime federal, à União — ou a fundos específicos, tais como o Fundo de

Direitos Difusos ou o Fundo Penitenciário (PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA, 2019, p. 23).

Em sede preliminar, o relator desta arguição, Ministro Alexandre de Moraes, decidiu pelo seu provimento, anulando a homologação do acordo de assunção de compromissos. Em seu texto, informou-se a existência da Reclamação nº 33.667, proposta pela Mesa da Câmara dos Deputados, que tratou do mesmo objeto que a ADPF citada, e que defendeu expressamente o depósito dos valores em prol da União, para que por meio do Congresso Nacional ocorresse a destinação do montante.

No teor da decisão, apontou-se para: a inobservância do acordo ao Estatuto do Ministério Público da União (art. 26, I da Lei Complementar 75/93) sobre a definição da chefia da Instituição quanto à atribuição para sua representação administrativa; a falta de previsão no acordo pactuado com as autoridades norte-americanas sobre a destinação específica dos valores à 13ª Vara Federal de Curitiba — visto que havia apenas a menção às “autoridades brasileiras”, e não ao MPF do Paraná em específico —; o afastamento dos membros do MPF de suas atribuições específicas no exercício da força-tarefa (BRASIL, 2019, p. 10-11). Quanto ao fundo, reconheceu-se como duvidosa a legalidade da execução por esta via, dado os princípios da unidade e universalidade orçamentárias (arts. 165 e 167 da CF).

Por fim, no dia 22 de março de 2020, em sede emergencial, o Ministro relator destinou uma parcela significativa do valor debatido — 1,6 bilhões de reais — ao Ministério da Saúde, “para o custeio das ações de prevenção, contenção, combate e mitigação à pandemia do coronavírus (COVID19)”, ao passo que o restante do valor — cerca de um bilhão de reais — foram destinados a ações estatais envolvendo a proteção da Amazônia Legal (BRASIL, 2020). Originariamente, a destinação do primeiro montante ocorreria em favor de ações do Poder Executivo Federal voltadas à educação, conforme alinhavado pelo relator, em conjunto com a Procuradoria-Geral da República e os Poderes Executivo e Legislativo, mas que posteriormente anuíram com o direcionamento dos recursos para o combate ao Coronavírus.

A partir da leitura do acordo de assunção de compromissos, de fato se verifica um acúmulo de funções do MPF, no tocante à criação, funcionamento e fiscalização do fundo proposto. Não obstante seja equivocado alegar que os recursos pagos pela Petrobrás ficariam sob jugo dos membros da Força-Tarefa da Operação Lava-Jato, tendo em vista a sua destinação a uma entidade própria e autônoma, a previsão de tantas incumbências ao MPF denota um certo poder de influência — mesmo que

indireto — dos seus membros de Curitiba quanto à destinação dos valores. Não por acaso, esta íntima relação entre o *parquet* e o fundo deflagrou grande desconfiança por parte do Poder Legislativo, Judiciário e da Procuradoria-Geral da República, o que ensejou na anulação da decisão que homologou o acordo.

Em síntese, o presente caso — novamente, muito peculiar por conta de sua relação com uma operação investigativa dotada de tanto holofote, complexidade e de grandes quantias envolvidas — demonstra um rechaço da proposta de criação de um fundo privado pelo Ministério Público, muito embora pudesse ser uma forma de compensação aos escândalos de corrupção ora investigados, beneficiando a sociedade como um todo.

Por fim, é possível apontar para aqueles que foram talvez os dois principais empecilhos ao desenvolvimento dessa medida: a alegada falta de atribuições do Ministério Público, voltadas à gestão de recursos financeiros, e o protagonismo dos membros da força-tarefa.

Não cabe a este trabalho debater sobre as extensões da atuação do Ministério Público, mas quanto ao citado protagonismo, poderia se cogitar, tal como verificado no caso da Fundação Renova, que uma atuação conjunta com outros órgãos institucionais e efetivamente próximos de instituições civis conferiria uma maior credibilidade à criação do fundo, retirando de pauta um suposto protagonismo ou influência indevida do Ministério Público sobre a iniciativa, além de ser um reforço à função fiscalizatória na execução do fundo.

### 3.4.3 Caso Suzano – a atuação da CVM enquanto entidade de infraestrutura específica

Existe a possibilidade de entidades pré-existentes à demanda serem utilizadas enquanto infraestruturas específicas (ZANETI JR; CABRAL, 2019, p. 456). No direito brasileiro, um caso que se assemelha a isso ocorreu através da Comissão de Valores Imobiliários (CVM), mediante a delegação de atividade de execução ocorrida em um TAC. Ao invés de se criar uma entidade própria para exercer a função executiva do acordo, fez-se o uso de uma estrutura — estatal, neste caso — já existente.

Trata-se do Caso Suzano, no qual ocorreu a assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta entre a CVM, o Ministério Público Federal e a empresa Vailly

S.A. como compromitente, acusada por uso indevido de informação privilegiada, de forma que causou danos difusos ao mercado mobiliário e à sociedade (COMISSÃO DE VALORES IMOBILIÁRIOS, 2008).

Mas ao invés de ocorrer a continuidade de uma ação civil pública referente a tal ilícito, pactuou-se o citado TAC, no qual foi determinado o pagamento de R\$ 2.200.000,00, em parte ao Fundo de Direitos Difusos, e em outra parte para uma conta judicial vinculada à CVM, que por sua vez, se encarregou de movimentá-la em conjunto com o MPF, intermediando e garantindo o ressarcimento dos investidores interessados na indenização (COMISSÃO DE VALORES IMOBILIÁRIOS, 2008).

Isto é, a partir de um TAC, confirmou-se que a CVM ficaria responsabilizada pela distribuição do pagamento indenizatório às demais pessoas lesadas, sendo a primeira vez que tal medida foi utilizada conjuntamente pela CVM e MPF (COMISSÃO DE VALORES IMOBILIÁRIOS, 2008).

Nota-se o caráter flexível da infraestrutura específica em relação ao caso concreto, inclusive ao se compatibilizar com a sua previsão infralegal de que a própria CVM poderia atuar no sentido de auxiliar e facilitar o pagamento de indenizações às pessoas lesadas pela compromitente, a saber, os art. 10 e 11 da Deliberação CVM 390 (ZANETI JR; CABRAL, 2019, p. 456), atualmente revogada:

Art. 10. Na hipótese de existência de danos a investidores, a CVM poderá, a seu critério, notifica-los, para que forneçam maiores informações no que disser respeito à quantificação do valor que poderá vir a ser-lhes pago, a título de reparação, no bojo da celebração de termo de compromisso a ser celebrado com o pretense causador do dano.

§ 1º A participação do investidor lesado, nos termos do artigo antecedente, não lhe confere a condição de parte no processo administrativo, e deverá limitar-se à prestação de informações relativas à extensão dos danos que tiver suportado e ao valor da reparação.

§ 2º A manifestação do investidor lesado será levada em consideração pelo Colegiado da CVM na apreciação da proposta de celebração de compromisso.

Art. 11. Havendo investidores prejudicados em número indeterminado e de identidade desconhecida, a CVM poderá, em comum acordo com o proponente e às suas expensas, fazer publicar editais convocando tais investidores para o fim de sua identificação e quantificação dos valores individuais a lhes serem pagos a título de indenização

Desse modo, possibilitou-se que a CVM protagonizasse o papel executório do termo. Por último, ressalta-se que também ocorreu a remessa da maioria dos valores pagos pela compromitente ao FDD, o que demonstra a possibilidade de conciliação do uso deste fundo com a aplicação de entidades de infraestrutura específica. Contudo, conforme já asseverado nos tópicos dedicados às críticas ao FDD e pelo

próprio caráter procedimental das infraestruturas específicas, não se afasta a problemática relativa à falta de vinculação dos valores do FDD às demandas dos quais são originários, bem como que a destinação dos valores obtidos pelo TAC a objetivos realmente vinculados à compensação dos danos causados sociedade poderia ser mais eficaz do que a mera remessa ao FDD.

### 3.5 CONCLUSÃO E COMPARAÇÃO SOBRE OS CASOS ANALISADOS

Diante do exposto nos três casos examinados, algumas observações e comparações devem ser feitas. Em primeiro lugar, ressalta-se o uso de acordos de ajustamento de conduta ou de assunção de compromissos, fator presente nos três casos examinados, além do próprio TAC pactuado acerca dos danos causados pela Usina Hidrelétrica de Irapé, mencionado no tópico 3.4. Tal análise, mesmo que embasada por poucos casos práticos, demonstra que a experiência brasileira, no tocante à aplicação das entidades de infraestrutura específica, está intrinsecamente relacionada a acordos e convenções celebrados entre os órgãos públicos e as partes responsabilizadas.

Observa-se também a diversidade nos casos analisados, tanto no campo dos direitos materiais afetados quanto nos valores monetários debatidos e na extensão dos danos a serem compensados. Se as infraestruturas são utilizadas em casos de grande extensão, tal como a execução dos planos de resposta e compensação ao desastre de Mariana, elas também poderão ser úteis em casos consideravelmente menores, tais como o “Caso Suzano”, relativa a uma infração legal por *insider trading*. Ou seja, a flexibilidade das entidades específicas no Brasil também é um fator observado diante dos três casos exemplificados, adequando-se a cada caso e demonstrando uma alta capacidade de aderência às especificidades práticas de cada situação.

Outro ponto fundamental observado nos casos analisados e já referenciado no tópico 3.1.1 é a importância da controladoria e fiscalização externa e independente da entidade, seja mediante a auditoria externa ou a partir do acompanhamento de órgãos públicos como o ministério público ou a defensoria pública. Não por acaso, tanto na Fundação Renova quanto no fundo proposto pela Operação Lava-Jato uma das principais críticas tecidas a tais iniciativas era justamente a carência de fiscalização por outros órgãos públicos.

Sobre a Fundação Renova em especial, ressalta-se a importância da utilização das entidades em casos complexos, por facilitar a efetivação de diretrizes e o alcance de resultados previstos nos acordos, mesmo em um contexto envolvendo inúmeras variáveis. Conforme expressado por DIDIER JR e ZANETI JR, tal caso é *sui generis*, dotado de uma complexidade ampla, nos pontos de vista fático e jurídico, englobando até mesmo conflitos internos entre as vítimas da tragédia.

Em suma, a aplicação das entidades de infraestruturas específicas possui como vantagens as já citadas adaptabilidade frente aos casos enfrentados, de modo que a *facility* poderá ser mais ou menos célere, além de prever a ocorrência de “*loops de reavaliação*” e *feedbacks* dos interessados quanto aos procedimentos — tal como ocorrido na Fundação Renova, simbolizado no firmamento do TAC Governança. Destaca-se ainda o favorecimento dos interesses das partes autoras e rés, por facilitar o chamamento de interessados ao processo — possibilitando até mesmo um aumento da indenização compensatória —, além de economizar custos e aumentar a previsibilidade e o número de caminhos processuais a serem escolhidos pelas partes (ZANETI JR; CABRAL, 2019, p. 470-473).

Contudo, tanto na doutrina quanto nos casos analisados, observam-se algumas desvantagens, tais como a redução das vítimas a faixas de indenização nos casos envolvendo direitos individuais homogêneos, podendo incorrer em supercompensação ou subcompensação em inúmeros casos (ZANETI JR; CABRAL, 2019, p. 470-474), dada a simplificação gerada por conta da celeridade dos procedimentos aplicados. Em paralelo, quanto maior o número de litigantes, maior será a probabilidade da ocorrência de erros — como por exemplo, em projetos, atividades, cálculos, cronogramas e na habilitação de interessados —, podendo acarretar na habilitação de indivíduos sem qualquer legitimidade para tanto (MCGOVERN, 2005, p. 1384).

A aplicação de uma infraestrutura específica ainda poderá definhir em face de uma eventual desconfiança por parte dos interessados ou das próprias autoridades públicas, tornando-a impopular e distante de resolver grande parte das demandas coletivas que buscou se debruçar. Em adição a isso, eventuais problemas de falta de transparência, fiscalização, distanciamento dos órgãos públicos interessados e dubiedade quanto à sua atuação sem sombras de dúvidas causarão ainda mais percalços à aplicação das *facilities*, haja vista, o caso da Fundação Renova, por

exemplo, que por anos esteve — e ainda está — sob intenso questionamento sobre a sua validade e idoneidade.

Por fim, especialmente no Brasil, a pouca tradição é outro problema que acomete as *claims resolution facilities* e que pode ser apontado. Com um pequeno histórico no direito brasileiro, ao menos no presente momento não é possível afirmar que as *facilities* efetivamente aderiram e se aclimataram ao ordenamento jurídico brasileiro, ou mesmo que obtiveram popularidade e confiança das massas que potencialmente farão uso delas. Desse modo, além da importância acadêmica e doutrinária na investigação desse campo, incumbiria à prática processual a descoberta dos melhores caminhos, comportamentos e decisões a serem tomados no contexto de aplicação das infraestruturas específicas no direito brasileiro, dado que tal universo de observância e inspiração ainda é muito restrito.

## 4 ATUAÇÃO JURISDICIONAL E A ATIPICIDADE DOS MEIOS EXECUTIVOS

Não obstante os casos supra analisados envolverem somente situações de pactuação de acordos e convenções processuais, existe também a possibilidade de aplicação das entidades de infraestrutura específica através de decisões judiciais, conforme já mencionado.

Tal modalidade se embasa no art. 139, IV, do CPC, o qual prevê o emprego de qualquer técnica executiva necessária para assegurar uma prestação, até mesmo para prestações pecuniárias, expressando em tais casos a possível aplicação da atipicidade dos meios executivos (MOREIRA, 2019, p. 488). Beneficia-se assim a efetividade dos resultados, variando conforme cada caso:

Não há particularidade da tutela coletiva que justifique sua inaplicabilidade, muito pelo contrário. A efetividade da tutela jurisdicional — em qualquer campo — precisa dos meios executivos adequados e idôneos para tornar realidade aquilo que foi reconhecido na decisão judicial. E as prestações pecuniárias não devem ser valoradas negativamente, a ponto de autorizar-se que, para elas, caibam apenas os meios executivos típicos, em grande parte dos casos menos eficientes e menos efetivos. Quando se diz que a tutela específica tem a preferência, isso não significa que somente ela mereça a técnica processual adequada. Além de que as prestações de pagar quantia podem também ser tutela específica, tem-se que todas as formas de tutelas devem ter a seu alcance instrumentos processuais idôneos à sua efetivação (MOREIRA; et al, 2019, p. 499).

Ou seja, enfoca-se a importância da efetivação da tutela coletiva pecuniária mediante atos executivos atípicos, por vezes criativos, mas que auxiliam na aplicação efetiva das decisões judiciais a cada caso concreto.

Em síntese, a atipicidade no direito processual civil surge com a insuficiência do procedimento comum de execução e tipificado em lei perante novas situações jurídicas, não conseguindo mais suprir as necessidades oriundas do direito material (MARINONI, 2006, p. 227). Dessa forma, e tendo o direito fundamental à prestação jurisdicional efetiva (art. 5º XXXV, da Constituição Federal) assegurado pelo Estado, o juiz passa não apenas a proteger direitos fundamentais, mas também a conferir “uma maneira de se dar tutela efetiva a toda e qualquer situação de direito substancial” (MARINONI, 2006, p. 229). Por conseguinte, caso a efetividade de uma tutela dependa de circunstâncias do caso concreto, o juiz não poderá se restringir ao uso de meios executivos legais, haja vista o direito à tutela jurisdicional efetiva (MARINONI,

2006, p. 230-231), sendo necessário tomar decisões idôneas e atentas às circunstâncias fáticas, portanto.

#### 4.1 A ATIPICIDADE E A DESTINAÇÃO DIVERSA E CRIATIVA DE CONDENAÇÕES PECUNIÁRIAS COLETIVAS

Tratando-se de ações de tutela coletiva pecuniária, é possível indagar sobre a conciliação dessas medidas com a destinação de valores auferidos nesses casos aos fundos de direitos difusos, pois embora a benéfica aplicação dessas medidas de efetivação, o repasse dos valores das multas ao FDD não constitui por si só em uma efetiva compensação e reparação dos danos que ensejaram a condenação.

Em casos de condenação pecuniária em ações coletivas, a via tradicional da execução garante somente o repasse aos fundos de direitos difusos, e não a efetividade do que fora demandado, tratando-se, é seguro dizer, de uma mera ficção em que se assegura a punição, mas não a compensação.

Não por acaso, ao longo do tempo surgiram outras alternativas de remessa dessas condenações, como por exemplo, a fundos específicos voltados a determinados direitos, como o Fundo da Infância e Adolescência (FIA) em infrações administrativas tipificadas pelo ECA e a remessa a fundos municipais de proteção ao consumidor em multas aplicadas por danos a consumidores (MOREIRA; et al, 2019, 548-549), além do próprio art. 13, § 2º, da LACP, que prevê a destinação de valores obtidos em acordos ou condenações por atos de discriminação étnica ao FDD ou a Conselhos de promoção de Igualdade Racial estaduais ou locais, sendo utilizados em benefício de ações voltadas para a igualdade étnica (DIDIER JR; ZANETI JR, 2022, p. 547).

Vale citar ainda a Resolução nº 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, que ao disciplinar a ocorrência da TCACs pelo *parquet*, no art. 5º, §§ 1º e 2º, referenda a possibilidade de destinação de indenizações pecuniárias envolvendo danos difusos ou coletivos a projetos e entidades proteção ou reparação dos direitos lesionados (DIDIER JR; ZANETI JR, 2022, p. 547), além da própria remessa aos fundos de direitos difusos:

Art. 5º As indenizações pecuniárias referentes a danos a direitos ou interesses difusos e coletivos, quando não for possível a reconstituição específica do bem lesado, e as liquidações de multas deverão ser destinadas

a fundos federais, estaduais e municipais que tenham o mesmo escopo do fundo previsto no art. 13 da Lei nº 7.347/1985.

§ 1º Nas hipóteses do caput, também é admissível a destinação dos referidos recursos a projetos de prevenção ou reparação de danos de bens jurídicos da mesma natureza, ao apoio a entidades cuja finalidade institucional inclua a proteção aos direitos ou interesses difusos, a depósito em contas judiciais ou, ainda, poderão receber destinação específica que tenha a mesma finalidade dos fundos previstos em lei ou esteja em conformidade com a natureza e a dimensão do dano.

§ 2º Os valores referentes às medidas compensatórias decorrentes de danos irreversíveis aos direitos ou interesses difusos deverão ser, preferencialmente, revertidos em proveito da região ou pessoas impactadas.

Desse modo, o próprio Ministério Público se dispõe a realizar aos valores obtidos em multas pecuniárias destinações distintas da previsão do art. 13 da LACP, em prol das demandas, locais e indivíduos efetivamente interessados nos valores a serem executados.

Outra alternativa surge no campo dos processos coletivos-estruturais, que tipicamente envolvem demandas de ampla complexidade, nos quais os valores das multas pecuniárias são revertidos ao próprio empreendimento, promovendo diretamente iniciativas correlatas ao litígio (MOREIRA; et al, 2019, p. 550-552). Não obstante o receio de tais medidas contrariarem os diplomas que determinam a remessa de valores aos fundos de direitos difusos, a observada “destinação específica” aparenta ser necessária ao funcionamento dos processos coletivos, se enquadrando como medidas necessárias realizadas pelo juízo à realização do “resultado prático equivalente” (art. 84, § 5º, do CDC) e atendendo o próprio art. 7º, parágrafo único, do Decreto nº 1.306/1994, ao priorizar a aplicação dos recursos à reparação específica dos danos causados (MOREIRA; et al, 2019, p. 551). Nesse sentido:

É claro que não se trata de mecanismo a ser utilizado em relação a qualquer multa coercitiva em ação civil pública, tampouco para eximir o próprio réu de custear o que lhe cabe. Porém, em casos especiais, de alta complexidade (como são os casos estruturais), parecem necessárias soluções criativas e funcionais, que tornem a resolução do problema algo factível, entre as quais está o direcionamento do produto da multa para efetivação da própria tutela específica (a qual, nesses casos extremamente complexos, pode nem sequer conseguir ser delineada de maneira adequada sem mecanismo de apoio criativos) (MOREIRA; et al, 2019, p. 551).

Ou seja, em casos especiais e muito complexos, existe a possibilidade — ou mesmo a necessidade — de medidas criativas e atípicas, mesmo em casos de condenações pecuniárias, seja por conta de acordos ou decisões judiciais.

#### 4.2 A APLICAÇÃO DAS ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA POR DECISÕES JUDICIAIS EM EXECUÇÕES COLETIVAS

Perante tal panorama de existência e necessidade de medidas criativas e de meios executivos atípicos, retoma-se o debate sobre a aplicação das entidades de infraestrutura específica no direito brasileiro.

Conforme exposto no tópico 2.2, verifica-se no direito processual civil brasileiro a preferência pela tutela específica das demandas, inclusive no que toca aos direitos metaindividuais. Na sua impossibilidade, aplica-se a condenação pecuniária, que no caso dos direitos coletivos acaba por se destinar aos fundos de direitos difusos, tal como o FDD.

No entanto, tal solução padece de críticas, especialmente quanto à previsão legal de que seus recursos possam ser destinados a projetos de modernização de órgãos públicos, à possibilidade de congelamento de valores consideráveis do fundo em prol do orçamento federal e à falta de vinculação dos investimentos dos recursos obtidos aos locais em que efetivamente sofreram com danos coletivos ou metaindividuais (vide os tópicos 2.4.1 a 2.4.4).

Desse modo, coloca-se em dúvida a efetividade da proteção prevista a direitos coletivos e individuais homogêneos por este meio. No tocante ao diploma constitucional em específico, verifica-se que o uso de fundos centralizados e desvinculados das causas que lhes transferiram recursos contraria a instrumentalidade do processo coletivo e a efetividade da tutela jurisdicional, consubstanciada no art. 5º, XXXV.

Diante disso e dos avanços processuais em benefício do uso de meios executivos atípicos (art. 139, IV do CPC) que visam a efetividade das condenações diante da insuficiência dos procedimentos típicos de execução, notou-se a existência de alternativas à remessa de valores aos fundos de direitos difusos, tal como a destinação a fundos específicos relativos a determinados direitos e as previsões contidas na Resolução CNPM nº 179/2017.

Por conseguinte, dadas as problemáticas envolvendo o uso dos fundos de direitos difusos e as alternativas de meios executivos atípicos possibilitados pelo ordenamento processual, também é possível observar a possibilidade e idoneidade de aplicação de entidades de infraestrutura específica enquanto meios executivos

atípicos, além da própria aplicação mediante convenções processuais e TTACs, conforme já demonstrado nos exemplos analisados.

Seja na distribuição de indenizações ou na destinação de multas pecuniárias para atividades reparadoras e compensatórias, a criação de infraestruturas específicas mediante decisões judiciais consegue se adequar à busca pela efetividade da decisão, dado que uma das principais características das entidades de infraestrutura específica é a flexibilidade e adequação aos casos concretos, sejam eles mais ou menos complexos, ou se exigem ou não uma grande celeridade processual. Assim, a *facility* se adequará às especificidades do caso concreto, favorecendo a efetividade da condenação e a busca pela compensação, mitigação ou reparação dos danos causados.

É possível dizer ainda que a aplicação de *facilities*, sendo idônea, condiz com a previsão constitucional acerca da efetividade da tutela jurisdicional, atinente a uma abordagem prática e instrumental do processo coletivo (VENTURI, 2000, p. 19-23). Ora, se há uma preocupação relativa à efetivação do acesso à justiça, para que a tutela jurisdicional seja suficiente aos mais diversos interesses e demandas, o uso de ferramentas atípicas de execução como as infraestruturas específicas em casos complexos e difícil execução torna-se interessante, ou mesmo necessário.

Assim, compreende-se como legal e constitucional a aplicação de entidade de infraestrutura específica enquanto meio de execução atípica, tendo como fulcro o art. 139, IV do CPC — incluindo nisso as execuções de cunho pecuniário.

## 5 CONCLUSÃO

No intuito de esmiuçar caminhos alternativos e mais efetivos para as execuções coletivas, abordou-se a aplicação das entidades de infraestrutura específica, ou *claims resolution facilities*, no direito processual civil brasileiro, mas sem apartar-se de problemáticas ou críticas envolvendo alguns de seus casos práticos, como a Fundação Renova ou a tentativa de criação de um fundo de *endowment* pela Força-Tarefa da Operação Lava Jato.

Entende-se como salutar o esforço em analisar tal método de execução, beneficiando a efetividade do direito processual coletivo, especialmente em casos práticos cujas execuções poderão ser complexas ou muito peculiares, a ponto de desafiar a capacidade da resposta tradicional proveniente do ordenamento jurídico. Desse modo, conforme já exposto, fundamenta-se a aplicação das próprias entidades de infraestrutura específicas através dos meios atípicos de execução, ou mesmo de convenções processuais — como os termos de ajustamento de conduta.

No entanto, de nada adiantaria a existência de tal instrumento de execução à disposição sem a correta observância de certos parâmetros, de modo a assegurar a sua legalidade e efetividade. Para tanto, ainda que a experiência das *claims resolution facilities* ainda seja incipiente, é possível depreender algumas bases, comportamentos e caminhos a serem seguidos em ocasiões futuras.

Em primeiro lugar, verifica-se a importância de que a entidade de infraestrutura específica seja transparente, acessível a todos os públicos e que detenha auditoria externa — seja uma auditoria independente ou o controle pelos próprios órgãos públicos. Nesse ponto, cabe sublinhar uma atenção especial aos procedimentos de participação e de consultas públicas, bem como de contato com as mais variadas camadas sociais a serem potencialmente afetadas pela fundação — o que foi justamente um dos pontos que originou maiores críticas contra a atuação da Fundação Renova, por exemplo.

Em sequência, também é basilar o controle, participação e fiscalização por parte de órgãos públicos como o Ministério Público, Defensoria Pública, entes do Poder Executivo ou o próprio juízo da demanda, com o fito de aprimorar o nível de confiabilidade da infraestrutura específica. Embora seja considerado um “tribunal extrajudicial”, não se pode renunciar de modo absoluto a presença de tais entes, ainda

mais envolvendo questões de interesse público ou relações jurídicas com patentes disparidades de forças.

No entanto, conforme observado no caso da Fundação da Lava-Jato, o monopólio ou protagonismo excessivo por parte de um desses órgãos pode ser danoso para a efetividade — e principalmente a confiabilidade — da execução. Desse modo, cita-se um terceiro parâmetro: seja em face de órgãos públicos ou da própria empresa ré, é importante garantir a plena autonomia e probidade da entidade de infraestrutura específica criada, para que esteja em plena observância à realização dos objetivos por ela previstos, sem que esteja atrelada a interesses próprios de determinados órgãos públicos ou da própria empresa que fora condenada.

O quarto ponto, conforme já referido em diversas ocasiões, consiste na atenção ao fato de que as entidades de infraestrutura específicas possuem uma ampla elasticidade, podendo se adaptarem aos mais variados casos. Ou seja, possibilita uma miríade de possibilidades de aplicação e tramitação, sendo preferível aquelas que forem as mais adequadas às circunstâncias que se apresentarem às *facilities*, de maneira que, no momento de criação, análise ou reformulação de uma infraestrutura, tal virtude deverá ser levada em conta.

Por fim, o último quesito acaba por refletir e depender dos pontos já mencionados, por se tratar da credibilidade da entidade de infraestrutura específica. Sendo ela confiável perante possíveis interessados nas indenizações e perante a própria sociedade — confiança esta que foi obtida através da fiscalização, acessibilidade, informação, transparência e conformidade ao caso concreto, por exemplo —, poderão ser mitigadas eventuais críticas e desconfianças quanto ao meio de execução escolhido, demonstrando assim o sucesso da entidade em substituir as formas tradicionais de execução.

Assim, com a observância dessas bases, seria correto dizer que a adoção das entidades de infraestrutura específica, seja como meio atípico de execução ou como convenção processual, além de possível, também é um método efetivo, idôneo e confiável de execuções coletivas, especialmente no que se refere às execuções pecuniárias.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gustavo Milaré. **Execução de Interesses Individuais Homogêneos: Análise crítica e propostas**. São Paulo, 2012. 247 f. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo.

ARENHART, Sérgio Cruz. Tutela típica de prestações pecuniárias: Por que ainda aceitar o “é ruim, mas eu gosto”? **Revista de Processo**, São Paulo, v. 281/2018, p. 141-167, Jul. 2018.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Curso de Processo Civil Coletivo**. 3 ed. São Paulo: Ed. Thompson Reuters Brasil. 2021.

BADIN, Arthur. O Fundo de Defesa de Direitos Difusos. **Revista de Direito do Consumidor**, vol. 67/2008, p. 62-99, Jul./Set. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Federal Nº 568. Requerente: Procuradoria-Geral da República; Intimada: Juíza Federal da 13ª Vara Federal de Curitiba. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 15 de março de 2019. Disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2019/03/ADPF-568-MC.pdf>>. Acesso em: 30 de novembro de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão em Arguição de Descumprimento de Preceito Federal Nº 568. Requerente: Procuradoria-Geral da República; Intimada: Juíza Federal da 13ª Vara Federal de Curitiba. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 22 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF568saude.pdf>>. Acesso em: 30 de novembro de 2022.

BRASIL, Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta. Dispõe sobre acordo entre o Governo Federal, Governo do estado de Minas Gerais, Governo do estado Espírito Santo e as mineradoras Samarco Mineração S/A, Vale S/A e BHP Billiton Brasil Ltda. Brasília, 02 de março de 2016. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/07/ttac-final-assinado-para-encaminhamento-e-uso-geral.pdf>>. Acesso em: 23 de novembro de 2022.

BRASIL, Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta. Dispõe sobre acordo entre o Governo Federal, Governo do estado de Minas Gerais, Governo do Estado Espírito Santo, Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Ministério Público do Espírito Santo, Defensoria Pública da União, Defensoria

Pública do Estado de Minas Gerais Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo, as mineradoras Samarco Mineração S/A, Vale S/A e BHP Billiton Brasil Ltda e a Fundação Renova. Brasília, 25 de junho de 2018. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/documentos/tac-governanca>>. Acesso em: 23 de novembro de 2022.

CARNEIRO FILHO, Humberto João. Estrutura, funcionamento e evolução do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos - FDDD. **Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco**, João Pessoa, 3 ed, p. 98-119, 2013.

COELHO, Osvaldo de Oliveira. **Fundos de reparação dos interesses difusos e coletivos e sua efetividade**. 2011. 246 f. Tese (mestrado em Direito, Área de concentração em Direitos Difusos e Coletivos) — Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. Comissão e MPF celebram em conjunto Termo de Compromisso de Conduta em processos administrativo e judicial. 26 de março de 2008. Disponível em: <<https://www.gov.br/cvm/pt-br/assuntos/noticias/cvm-e-mpf-celebram-em-conjunto-termo-de-compromisso-e-ajustamento-de-conduta-em-processos-administrativo-e-judicial-320c039076e041c3954dc9939d01413f>>. Acesso em: 30 de novembro de 2022.

DELLORE, Luiz Guilherme Pennachi. Fundo Federal de Reparação de Direitos Difusos (FDD): aspectos atuais e análise comparativa com institutos norte-americanos. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, vol. 38/2005, p. 124-139, Abr./Jun. 2005.

DIDIER JR. Fredie; ZANETI JR, Hermes. **Curso de Processo Civil: Processo Coletivo**. Vol 4. 16 ed. São Paulo: Ed. Juspodvm, 2022.

FUNDAÇÃO RENOVA. Dados da reparação. Disponível em: <<https://www.fundacaorenova.org/dadosdareparacao/>> acesso em: 23 de novembro de 2022.

GRINOVER, Ada Pellegrini, et al. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor Comentado**: pelos autores do anteprojeto. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

HOMMA, Fernanda Lissa Fujiwara. **Execuções judiciais pecuniárias de processos coletivos no Brasil**: entre a fluid recovery, a cy pres e os fundos. 2017. 178 f. Tese (mestrado em Direito, Área de concentração em Relações Sociais) — Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

IBAMA, Laudo Técnico Preliminar: Impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais. 26 nov. 2015. Ibama: Brasília, 2015.

LUCENA FILHO, Humberto Lima de; Almeida, Ygor Bastos Mesquita Minora de. O dilema do negociador e o acesso à justiça na mediação com a Fundação Renova: implicações ao processo indenizatório pelo rompimento da Barragem de Fundão e ao modelo de claims resolution facilities como abordagem para o manejo de conflitos. **Rejur – Revista Jurídica da UFERSA**, Mossoró, v. 6, n. 11, p. 121-144, jan./jun. 2022;

MARINONI, Luiz Guilherme. Controle do poder executivo do juiz. In: **Execução civil: estudos em homenagem ao Professor Paulo Furtado**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2006.

MCGOVERN, Francis E. The What and Why of Claims Resolution Facilities. **Stanford Law Review**, vol. 57, n. 5, p. 1361-1389, abr. 2005

MILARÉ, É., SETZER, J., CASTANHO, R. O Compromisso de Ajustamento de Conduta e o Fundo de Direitos Difusos. **Revista de Direito Ambiental**, vol. 38/2005, p. 9-22, Abr-Jun. 2005;

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Portal de Transferência Abertas +Brasil. Disponível em: <<https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/painel-gestao-transferencias/painel-gestao-transferencias.html>>. Acesso em: 25/11/2022.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Arrecadação. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/arrecadacao>>. Acesso em: 24/02/2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Acordo de Assunção de Compromissos. Dispõe sobre acordo entre o Ministério Público Federal e a Petróleo Brasileiro – Petrobrás S.A. 23 de janeiro de 2019. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/dl/acordo-fundo-social-petrobras.pdf>>. Acesso em: 23 de novembro de 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; et al. Recomendação Conjunta Nº 10 de 26 de março de 2018. 2018. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/recomendacao-conjunta-mpf-fundacao-renova>. Acesso em: 23 de novembro de 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Dúvidas sobre o TAC Governança. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/duvidas-sobre-o-tac-governanca>>. Acessado em: 23 de novembro de 2022.

MOREIRA, E. B., BAGATIN, A. C., ARENHART, S. C., FERRARO, M. P. **Comentários à Lei de Ação Civil Pública**. 2 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

PETERSON, MarkA. Giving away money: comparative comments on claims resolution facilities. **Law and Contemporary Problems**, v. 53, n 4, p. 113-136, 1990.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA. Pedido de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental em face de decisão judicial que homologou ato administrativo de natureza não penal. Brasília, 12 de março de 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/acordo-fundo-social-petrobras.pdf>>. Acesso em: 30 de novembro de 2022.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Ponderações sobre a fluid recovery do Art. 100 do CDC. **Revista de Processo**, São Paulo, vol. 116/2004, p. 325-333, Jul-Ago. 2004.

SÃO PAULO. Justiça Federal. Ação Civil Pública nº 5008138-68.2017.4.03.6105. Autor: Ministério Público Federal; Réu: União. 13 de dezembro de 2017.

SCHMIDT, Albano Francisco. Os primeiros 30 anos do Fundo de Defesa de Direitos Difusos sob a luz da Análise Econômica do Direito: “contribuintes”, projetos apoiados e novas perspectivas sociais. **Argumentum, Revista de Direito**, São Paulo, v. 15, p. 201-226, jan./dez. 2014.

SILVA, É. B. e. **Cumprimento de Sentença em Ações Coletivas**. São Paulo: Ed. Atlas, 2009.

VASCONCELOS, Layanna Piau; OROSO, Catharina Peçanha Martins. A participação das vítimas nas claims resolution facilities: o que a América do Sul tem a considerar a partir da experiência estrangeira? **Revista de Processo**, São Paulo, vol. 306/2020, p. 347-366, Ago. 2020.

VENTURI, E. **Execução da Tutela Coletiva**. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 16;

VITORELLI, Edilson; OLIVEIRA, Matheus Rodrigues. O Fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos e o desvio de finalidade na aplicação de seus recursos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 278, n. 3, p. 221-250, set./dez. 2019.

VITORELLI, Edilson. **A execução coletiva pecuniária**: uma análise da (não) reparação do dano coletivo no Direito brasileiro. 2011. 246 f. Tese (mestrado em Direito, linha de pesquisa em poder e cidadania no Estado Democrático de Direito. Área de concentração em Direitos Difusos e Coletivos) — Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

ZANETI JR, Hermes, CABRAL, Antônio do Passo. Entidades de Infraestrutura Específica para a resolução de conflitos coletivos: as *claims resolution facilities* e sua aplicabilidade no Brasil. **Revista de Processo**, São Paulo, Ano 44, Vol. 287, p. 445-483, janeiro 2019.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.