

# **AÇÃO CIVIL PÚBLICA E ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: UMA PRÁXIS DUALISTA PARA GARANTIA E DEFESA DOS DIREITOS DIFUSOS E COLETIVOS.**

## **PUBLIC CIVIL ACTION AND THE CHILD AND ADOLESCENT STATUTE: A DUALIST PRAXIS TO GUARANTEE AND DEFEND DIFFUSE AND COLLECTIVE RIGHTS.**

Gabriel Pedroso Barbosa<sup>1</sup>

**Resumo:** A desigualdade social no Brasil afeta a todos e principalmente os hipossuficientes. Neste estamento impera a incerteza econômica que impacta a todos e de forma mais intensa, os menores. O Estatuto da Criança e do Adolescente visa garantir direitos e proteger os menores das situações de risco, violação de direitos e criminalidade. Está disposto entre os direitos de interesse difuso e coletivo, categoria de direito, difundida no Brasil a partir da década de 1980 justamente para tratar de questões específicas e não tratadas no ordenamento jurídico. Para tratar dos interesses difusos dos menores o Estatuto da Criança e do Adolescente definiu a prerrogativa do Ministério Público para propor ação civil pública – instituto de defesa coletiva de interesses difusos disposto na Lei de Ação Civil Pública - para a defesa do melhor interesse da criança e do adolescente.

**Palavras-chave:** Ação civil pública, Estatuto da criança e do adolescente, Interesses coletivos e difusos.

**Abstract:** Social inequality in Brazil affects everyone and especially the poor. In this class, economic uncertainty impacts everyone and, in a more intense way, the minors. The Child and Adolescent Statute aims to guarantee rights and protect minors from situations of risk, violation of rights and criminality. It is arranged between the rights of diffuse and collective interest, a category of law, widespread in Brazil from the 1980s precisely to address specific issues not addressed in the legal system. To deal with the diffuse interests of minors, the Child and Adolescent Statute defined the prerogative of the Public Prosecutor's Office to file a public civil action - an institute for the collective defense of diffuse interests provided for in the Public Civil Action Law - to defend the best interests of the child and of the teenager.

**Keywords:** Public civil action, Statute of children and adolescents, Collective and diffuse interests.

---

<sup>1</sup> Estudante do Curso de Direito da Universidade de Sorocaba – UNISO. Orientadora: Prof.ª. Ms. Thais Fernanda Botelho.

## **1 INTRODUÇÃO**

Os interesses coletivos e difusos se encontram na esfera dos direitos humanos de terceira geração que formalizam a proteção dos interesses da comunidade e da fraternidade desfrutada pelo convívio social. Esses parâmetros apontam para uma nova forma de garantia que foi designada como um direito individual e ao mesmo tempo coletivo. Os direitos da criança e do adolescente fazem parte dos interesses coletivos e difusos e estão elencados em estatuto próprio devido a importância da proteção que esses necessitam para seu pleno desenvolvimento. O ECA, como é comumente chamado o Estatuto da Criança e do Adolescente, define todos os direitos e deveres que os menores possuem, aponta especificamente alguns tipos penais (crimes) que são cometidos contra os menores, define o processo de julgamento de menores por seus atos infracionais, acesso à justiça, entre outras providências descreve também um rol para defesa dos direitos difusos, incorporando as figuras do Ministério Público, do inquérito civil e da ação civil pública, como modos de defesa e tutela dos direitos fundamentais e garantias dos menores. A ação civil cumpre seu papel social, desde o início no inquérito civil, no qual se estabelece a investigação dos fatos para assegurar ao processo as devidas provas e conjuntamente, se possível, requerer por meio extrajudicial, um ajustamento de conduta do acusado com vistas a reestabelecer ou constituir nova política pública ou ajuizar a ação civil pública. São por esses parâmetros e assertivas que a pesquisa será conduzida, não deixando de dialogar com outras áreas de conhecimento como a história, sociologia e a teoria geral do direito.

## **2 DOS DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS**

Os direitos da criança e do adolescente estão elencados no arcabouço dos interesses e direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos que tratam das questões dos direitos subjetivos que se encontram no interesse da coletividade e dependem de legislação específica para sua tutela. Fazem parte dessa legislação: o Estatuto da Criança e do Adolescente, Código de Defesa do Consumidor, Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei da Ação Civil Pública, entre outras (MAZZILLI,2011). Historicamente em nosso país a tutela dos direitos coletivos, assim como em outros países, encontrou seu maior desenvolvimento nos últimos cinquenta anos devido a influência e crescimento das sociedades de massas que fundamentalmente são responsáveis pelo surgimento de problemas sociais com demandas exponenciais em que um procedimento judicial individualizado não era eficaz para a resolução, tendo em vista que esses litígios continham interesses coletivos.

Logicamente nas últimas décadas foi possível - e necessário - a busca por procedimentos judiciais que suprissem a demanda coletiva de maneira competente e segura. Entretanto alguns mecanismos legislativos embrionários podem ser analisados, reiterando a ideia de que os interesses coletivos já estavam permeando algumas sociedades. No Brasil colonial as Ordenações Filipinas, promulgada em 1603, permitiam ações populares para a defesa de logradouros públicos e coisas de domínio do povo e permaneceram vigentes após a Proclamação da Independência em 1822. Posteriormente na Segunda República sob o governo provisório de Getúlio Vargas, a Constituição de 1934, permitia a qualquer cidadão, por meio da ação popular, pleitear declaração de nulidade dos atos lesivos do patrimônio da União, Estados e Municípios. A Ação popular, hodiernamente, é tratada na Lei 4.717/1965 e na Constituição Federal. Na década de cinquenta a lei 1.134/50 atribuiu legitimidade a entes de classe na defesa judicial de seus integrantes (ANDRADE et al.,2013). Porém, a partir da década de oitenta os direitos e interesses difusos e coletivos são estruturados por um conjunto legislativo que trata tanto do direito material quanto processual. Nesse período de quarenta anos é possível perceber a evolução legislativa a partir das leis promulgadas: Lei da Política Nacional do Meio Ambiente(1981), Lei da Ação Civil Pública(1985), Constituição Federal(1988), Lei dos Portadores de Deficiência(1989), Lei 7.913 de proteção aos investidores no mercado valores mobiliários, Código de Defesa do Consumidor(1990), Estatuto da Criança e do Adolescente(1990), Lei Antitruste (promulgada em 1994 e revogada pela Lei 12.529/2011), Estatuto das Cidades (2001) e Estatuto da Pessoa Idosa (Lei 10.741/2003), Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/2015).

Ainda há que se definir a materialidade dos direitos e interesses difusos e coletivos. A primeiro momento a presente pesquisa adotará o uso dos dois termos, seja *direitos* ou *interesses*, fundamentando-se na Constituição Federal, que trata dos dois termos como legítimos, conforme artigo 8º, inciso III, que dispõe: “ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas”. Do mesmo modo - não menos importante - o Código de Defesa do Consumir, prevê no artigo 81, em igual teor a tutela judicial de direitos e interesses (IBIDEM,2013).

Esses interesses ou direitos de dimensão coletiva podem ser denominados como direitos ou interesses coletivos “lato sensu” ou em sentido amplo. Dentro desse ramo do direito estão alocados os direitos ou interesses difusos, os direitos ou interesses coletivos “stricto sensu” (coletivos propriamente ditos) e os direitos ou interesses individuais homogêneos.

Os direitos ou interesses difusos são de natureza indivisível, seus titulares são indetermináveis e ligados por uma situação fática, p.ex., uma propaganda enganosa é assistida por muitas pessoas e o fato de serem ludibriados pela propaganda os reúne na mesma situação que é suscetível de defesa. Os direitos ou interesses coletivos “stricto sensu” são indivisíveis e estão ligados a uma classe, grupo ou categoria de pessoas que possuem relação jurídica. Seus titulares são determináveis assim como as circunstâncias de fato, p. ex., um grupo de trabalhadores, que por meio de um advogado, aciona a Justiça do Trabalho por não haver recebido os devidos vencimentos. Algumas especificidades estão contidas nos direitos ou interesses individuais homogêneos. Seus titulares são determináveis e compartilham de prejuízos diferentes de natureza divisível, mas que tem a mesma origem, estão ligadas ao mesmo fato, p.ex., consumidores que compram carros do mesmo lote com defeitos em série. Cada consumidor será ressarcido de acordo com o prejuízo sofrido (IBIDEM,2011).

### **3 DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE**

A tutela dos direitos da criança e do adolescente é fundamental para o desenvolvimento pleno e seguro do indivíduo, tendo em vista que as mudanças econômicas e sociais afetam primeiramente os hipossuficientes, as crianças e adolescentes se tornam facilmente as vítimas de um colapso social justamente por sua hipossuficiência. Sua proteção é de primaz importância, mesmo que haja desigualdades – e até descaso do Poder público - os direitos fundamentais da criança e do adolescente estruturam para a sociedade uma espécie de “rede de segurança” para garantia da dignidade humana, como afirma o art. 25, da Declaração Universal dos Direitos Humanos “A maternidade e a infância têm direito a cuidados e a assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social. (Organização das Nações Unidas,1948).

Do mesmo modo a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) firmou a importância da defesa da mulher gestante e da criança. Este documento foi ratificado no Brasil pelo Decreto N°.678/1992 e está expressa sua influência no artigo 4º, inciso II, da Constituição Federal que dispõe do princípio da “prevalência dos direitos humanos” nas relações internacionais que envolvam a República Federativa do Brasil, estabelecendo dessa forma a defesa dos direitos humanos – e fundamentais - por nosso ordenamento jurídico. Além de corroborar com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e ao Pacto de São José da Costa Rica, a Magna Carta define as diretrizes pelas quais são efetivados os direitos dos menores e da família. A proteção integral está contida no caput do art.5º, segundo entendimento dos arts. 1º e 3º, que compõe além da proteção integral da criança

e adolescente a igualdade de tratamento e defesa dos direitos fundamentais (MACHADO, 2003).

Especificamente o art.227, o texto constitucional pátrio preconiza especificamente a materialidade dos direitos quando traz os sujeitos e a salvaguarda dos mesmos dispositivos constitucionais com o intuito de fornecer um escopo protetivo mais preciso e possível de efetivar aos vulneráveis tratamento especial diante da hipossuficiência e incapacidade que apresentam, necessitando que a família, sociedade e Estado assumam seu papel contraforte, como afirma NOVELINO (2018, p.827):

À família, à sociedade e ao Estado foi conferido o dever de assegurar os referidos direitos e proteger as crianças, adolescentes e jovens contra toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (CF, art. 227), conferindo-lhes proteção especial compreensiva [...]

De igual natureza o caput do art.4º, do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90) apresenta as mesmas assertivas e ainda amplia o rol dos sujeitos responsáveis acrescentando a “comunidade” como cônsono, junto a família, sociedade e Poder Público: “É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos[...]”. Demonstra por meio desse dispositivo que além dos direitos tutelados constitucionalmente e pelo próprio estatuto são evidenciadas as violações passíveis de coerção estatal sobre aqueles que cometem tais delitos, seja por omissão ou comissão (ISHIDA, 2014). O art.5º expressa clara e taxativamente os meios degradantes aos quais os menores não podem ser expostos ou obrigados a fazer parte:

Art. 5º Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais. (BRASIL, 1990, art.5º).

Três aspectos são visíveis no estatuto: a) apresenta os direitos, bem como os sujeitos a ser preservados; b) os responsáveis pela execução e efetivação dos direitos; c) tipificação das condutas ilícitas que podem vir a ocorrer contra os infantes. Perceptível que em cada situação o Poder Público deve atuar com vistas a proceder de acordo como melhor interesse ao menor, considerando assim as particularidades de cada caso (NUCCI, 2021). Outra característica fundamental do ECA é a interdisciplinaridade apresentada que viabiliza um determinado mecanismo abrangente a todos os meios de proteção e efetivação de direitos, como dispõe Ferreira (2008, p.52):

Também merece registro o fato de o Estatuto da Criança e do Adolescente contemplar uma abordagem orgânica e articulada com outras áreas de conhecimento, inobservada na legislação passada, com exceção do aspecto social-assistencialista. Com efeito, o conteúdo do ECA traz relação direta com áreas como a psicologia e a educação[...]

Desde sua publicação em 1990 até a contemporaneidade a atuação gradativa do Poder Público, garantiu a observância e inserção dessas prerrogativas que trouxeram maior eficácia para o estatuto.

#### **4 AÇÃO CIVIL PÚBLICA: ASPECTOS FUNDAMENTAIS.**

A segunda revolução industrial causou certo desenvolvimento das sociedades europeias no século XIX a tal modo que fez surgir uma nova forma de sociedade: a sociedade de massas. As altas demandas com infraestrutura em cidades como Londres, eram originárias de um grande fluxo de trabalhadores que precisavam se submeter as atividades industriais para sustento de suas famílias. Demograficamente os números exorbitantes de pessoas na mesma cidade aumentavam a incidência dos mais variados tipos de problemas. Esses problemas foram parcialmente sanados pela legislação vigente a época, entretanto, era inevitável que novos problemas surgissem e o direito e a justiça estatal buscaram caminhos para manter a harmonia social por meio do aparato jurídico disponível a época. (HOBSBAWM, p.35, 2012). Os fenômenos iniciados no século XIX se perpetuaram nos séculos seguintes ocasionando o aprofundamento dos direitos fundamentais e sociais, principalmente após a Primeira Grande Guerra que por consequência acarretou o apogeu de regimes totalitários na Europa, a Crise Econômica de 1929 e a Segunda Grande Guerra (HOBSBAWM, 1994). Nesse cenário foram realizadas várias tentativas para resolução dos problemas vividos, como por exemplo, a Liga das Nações, instituída pelo Trado de Paz de Versalhes (1918) e enfim a Organização das Nações Unidas, que promoveu, por meio de um acordo entre os países sob influência dos EUA, a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Um disposto legal de abrangência intercontinental para a proteção de quaisquer direitos, sejam eles, fundamentais, civis, sociais e políticos, pois tratam desses direitos como necessários a existem humana, portanto, *direitos humanos* (OLIVEIRA, 2016).

O desenvolvimento social após a Segunda Grande Guerra paulatinamente trouxe para superfície a carência de mecanismos legais capazes de efetivar direitos e solucionar litígios com um alcance para além do indivíduo. Não apenas a resolução de um litígio, mas que os processos e sentenças comportassem efeitos para a sociedade em geral, solucionando conjuntamente outros infortúnios de modo tácito e/ou expesso. Para resolver essas disputas decorrentes do

desenvolvimento da coletividade e da sociedade de massa, foram criados modelos de processos coletivos destinados a julgar disputas entre as partes com múltiplos requerentes da lide. À vista disso nos EUA a Rule 23, das Federal Rules of Civil Procedure, editadas no ano de 1938, criaram mecanismos para o desenvolvimento e aplicação de processos coletivos, chamadas de class actions. No ordenamento jurídico estadunidense já havia mecanismos processuais coletivos, como a Federal Equity Rule 38 de 1912, entretanto esses mecanismos eram ineficientes e carentes de determinada estruturação que a Rule 23 conseguiu suprir formulando as hipóteses de cabimento das class actions e a classificação das ações com respaldo na natureza da afirmação de direito (character of the right). Posteriormente em 1966, a Rule 23, passou por mais alterações com o intuito de ampliar a aplicação do instituto reformulando os requisitos para o ajuizamento da ação, vigorando desse modo até hoje. Esse modelo processual – class actions - influenciou outros países a adotarem modelos parecidos, como a ação civil pública no Brasil. (BUENO, 1996).

Como já mencionado, o processo coletivo no Brasil existiu de maneira tímida e restrita a questões específicas, moldados as necessidades locais e a política vigente na época. A exemplo temos as ações populares advindas das Ordenações Filipinas, que vigoraram durante a colônia e parte do Império. No governo provisório de Vargas as ações populares ainda existiam, mas com o intuito de proteger o cidadão de atos do poder público. Em 1950 a lei 1.134/50 atribuiu legitimidade a entes de classe na defesa de seus correligionários. Em nosso ordenamento jurídico contemporâneo existem variados institutos de defesa dos interesses coletivos e difusos como: ação civil pública, ação popular e mandado de segurança coletivo.

A gênese da ação civil no Brasil inicia antes da edição da Lei 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública - LACP), pois a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981), com fulcro em seu art.14, §1º, permitia o ajuizamento de ações civis por parte do Ministério Público para a reparação danos ao meio ambiente. O primeiro anteprojeto foi idealizado em 1984 pelos acadêmicos: Ada Pellegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco, Kazuo Watanabe, Waldemar Mariz de Oliveira Júnior e acolhido pelo Deputado Federal Flávio Bierrembach, entretanto os promotores de justiça Nelson Nery Júnior, Édis Milaré e Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz, do estado de São Paulo, efetuaram modificações e apresentaram outro anteprojeto ao poder Executivo que prontamente enviou para a votação no Congresso Nacional, dando início ao que seria a Lei da Ação Civil Pública (ANDRADE *et al*,2013). Postula Ferraresi (2009) que “a Lei nº 7.347/85 possui regras de natureza processual. Trata-se de legislação predisposta a regulamentar o instrumento adequado para levar ao Poder

Judiciário pretensões supraindividuais”. Nesse sentido a referida lei possui característica processual para proteção dos interesses difusos e coletivos e tem seu objeto determinado em seu art.1º, bem como, na Constituição Federal, e nos textos infraconstitucionais<sup>2</sup> encontrando nessas fontes de direito material as prerrogativas para a ampla atuação do Poder Judiciário na proteção dos direitos supraindividuais.

Os legitimados com prerrogativa para propor a ação civil pública estão elencados no art.5º da LACP (Lei de Ação Civil Pública):

Art.5º. Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I – o Ministério Público; II – a Defensoria Pública; III – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV – a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V – a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Além da legitimidade expressa, esses entes possuem ferramentas para colher provas e juntar os documentos necessários para cumprir os requisitos de propositura da ação como instrui os art.19 da LACP e art. 90 do Código de Defesa do Consumidor. Uma dessas ferramentas é o inquérito civil, utilizado pelo Ministério Público na investigação dos fatos. O Ministério Público lança mão do inquérito civil quando provocado por terceiros ou por conhecimento próprio de que há ataque a direitos (art.6º e art.7º, LACP).

A legitimidade passiva não é expressa na LACP ou no Código de Defesa do Consumidor, por conseguinte qualquer pessoa, física ou jurídica, que seja responsável por dano ou pela ameaça de dano aos interesses difusos e coletivos poderá ser ré. Entes sem personalidade jurídica, quando dotados de personalidade jurídica – como é o caso dos condomínios - poderão ser réus em ações coletivas. A exceção são os órgãos estatais que não possuem personalidade jurídica, como o Ministério Público, por exemplo, que não pode ser réu na ação civil pública. Nestes casos deverá ser proposta a ação em face do ente federativo que pertence o Ministério Público (União ou estado).

As ações civis públicas podem produzir, por meio das sentenças, efeitos além das partes, atingindo a terceiros, com o efeito erga omnes. Ressalta-se que esse efeito das ações como também sua estrutura, permitem que a ação civil opere como controle difuso de

---

<sup>2</sup> Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei dos Portadores de Deficiência, Lei de proteção aos investidores no mercado valores mobiliários, Código de Defesa do Consumidor, Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Antitruste, Estatuto das Cidades, Estatuto da Pessoa Idosa, Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência.



constitucionalidade, desde que seja observado a alegação de inconstitucionalidade como questão incidental a ação como dispõe o Rel. Min. Lelio Bentes Corrêa, do Tribunal Superior do Trabalho no Agravo de Instrumento em Recurso de Revista nº 6664920155140005<sup>3</sup>. De igual modo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal traz o mesmo entendimento:

[...]O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de se admitir o controle difuso de constitucionalidade em ação civil pública desde que a alegação de inconstitucionalidade não se confunda com o pedido principal da causa (STF. Agravo interno em recurso extraordinário. Nº595213/PR. Paraná, Rel: Min. Roberto Barroso, 01/12/2017, 1ªTurma).

## **5 AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.**

A LACP define a ação civil pública como um mecanismo de direito processual que visa proteção dos direitos supraindividuais e, portanto, busca no direito material os objetos a serem tutelados. No tocante ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) existem orientações específicas em relação a ao instituto processual e a expressa orientação da atuação do Ministério Público, mesmo que a lei expressa no rol outros legitimados para propor a ação civil pública, o ECA define a legitimidade do Ministério Público para defesa desses direitos no art.201, V:

Art. 201. Compete ao Ministério Público:  
[...] V - promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência, inclusive os definidos no art. 220, § 3º inciso II, da Constituição Federal ;

De igual modo o Texto Maior define a legitimidade e o papel do Ministério Público para a efetivação de direitos no art.129, inciso III:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:  
[..] IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

Compreende-se que outras instituições possam agir em prol da defesa dos direitos fundamentais, expressos na Constituição e no ECA, no entanto, o Ministério Público possui certa exclusividade, que não impede ação de outros, mas que lhe confere a incumbência taxativa de tutela sobre as questões que versem sobre a violação ou ameaça de dano aos direitos da criança e adolescente, bem como a condução do inquérito civil como afirma Nucci (2021, p.753):

No caso do inquérito civil, a condução cabe ao membro do Ministério Público, visando à formação do conjunto probatório suficiente e adequado para promover a ação civil pública, cuja finalidade é assegurar algum direito essencial a um grupo de pessoas, à sociedade em geral ou a um indivíduo cujo interesse é indisponível. O

---

<sup>3</sup> BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Agravo de Instrumento em Recurso de Revista nº6664920155140005, Rel. Min. Lelio Bentes Corrêa,21/02/2018, 1ª Turma. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tst/857275555/inteiro-teor-857275575>. Acesso em 08/05/2023.

Parquet deve investigar e acionar quem prejudicar, ativa ou passivamente, os direitos de crianças e adolescentes.

Conforme a LACP em seu art.5º, outros entes e organizações também podem ajuizar a ação civil pública, sendo eles: a Defensoria pública, União, estados, Distrito Federal e municípios, fundações, autarquias, sociedade de economia mista, empresas públicas e associações, como os sindicatos. Referente as Defensorias Públicas estaduais, é inegável sua relevância no âmbito das ações civis que visam a proteção da criança e adolescentes, visto que a inércia do poder público, principalmente municipal, por vezes acarreta danos ou ameaças de danos as garantias constitucionais dos menores. Desta inércia do poder público provém da má gestão de recursos e de uma construção histórica que não entende a coisa pública como de fato pública e esse fator faz com que os poderes executivos - e legislativos - deixem de agir pura e simplesmente como se a problemática social não fosse adversidade de sua alçada. O historiador e jurista brasileiro Raymundo Faoro dita tal fato de maneira sagaz quando define que “[...] A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente[...]”<sup>4</sup>. Essa crítica a forma de gerência da coisa pública, atinge demasiadamente o poder executivo, que por vezes deixa de cumprir obrigações como se fosse proprietário do bem público e consequentemente nega a população o que justamente é obrigado a entregar, por força de lei, por força do Estado Democrático de Direito. O bem público é de todos e necessariamente precisa assegurar que os menos favorecidos tenham acesso equitativamente aos seus direitos e garantias fundamentais, assim como todo cidadão brasileiro.

Durante o período pandêmico instaurado pelo vírus da Covid-19 o Estado brasileiro promoveu diversas ações assistenciais como o auxílio emergencial. Entretanto a pandemia revelou outros problemas sociais, que sempre existiram, mas que não eram observados com relevância por mera indiferença social. Um desses problemas é a alimentação de crianças e adolescentes que ocorre em grande parte no ambiente escolar e público. Quanto mais carente a localidade mais dependente a população da alimentação ofertada pela escola pública. Certamente que a União teve vários problemas com o repasse de verbas para a merenda escolar em 2020 e por má gestão de recursos públicos alguns municípios não apresentaram um atendimento eficaz para a distribuição de alimentos. Nesse cenário exposto pela pandemia ocorreram várias violações de direito que exigiram do Ministério Público e das Defensorias Públicas Estaduais, inquérito civil e propositura de ação civil pública em face de municípios

---

<sup>4</sup> FAORO, Raymundo, Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. Editora Globo.3ªEdição.2001, p.866.

que estavam negligenciando as medidas de distribuição de alimentos as famílias de alunos carentes. Os acórdãos que resultaram desses processos corroboram com o direito adquirido de todos os alunos da rede pública de ensino: a alimentação escolar. Exemplo claro dessa assertiva é a Apelação Cível nº 21354-18.2020.8.19.0021<sup>5</sup>, do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e o Agravo de Instrumento nº0804749-98.2020.8.02.0000<sup>6</sup>, do Tribunal de Justiça de Alagoas, que afirmaram a alimentação e a merenda escolar como direito social fundamental, financiado pela União e desenvolvido pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), portanto, não poderia ser negada a nenhum aluno. Nos dois acórdãos é mencionado o art.21-A, acrescentado a lei do PNAE (11.947/2009), pela lei 13.987/2020, no qual foi defendido o direito à alimentação escolar e sua aplicação em todo território nacional no período pandêmico. Na jurisprudência supracitada a defesa pelo direito a alimentação escolar durante a pandemia estava embasada, principalmente, no art.21-A, acrescentado a lei do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O artigo foi editado em meio ao turbulento processo de instabilidade social que a pandemia impôs e de fato sua incorporação a lei do PNAE foi um acerto cirúrgico do poder Executivo e do Congresso Nacional para a manutenção alimentar de milhares de alunos carentes.

Utilizando-se do Estatuto da Criança e do Adolescente, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (9.394/1996) e dos dispositivos da Lei Estadual nº 11.751, de 03/04/2000, o Ministério Público de Pernambuco impetrou ação civil pública para a garantia de manutenção da merenda escolar, por meio de distribuição de kit's de alimentos, quando do fechamento das escolas no período pandêmico em 2020, no município de Palmares. Dessa ação resultou o Agravo de Instrumento nº 0007733-37.2020.8.17.9000<sup>7</sup>, no qual os relatores do Tribunal de Justiça de Pernambuco, asseguraram tais direitos negando o provimento do recurso de agravo de instrumento e mantendo os pedidos do Ministério Público de distribuição dos kits's para

---

<sup>5</sup> RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 21354-18.2020.8.19. 0021. Apelante: Município de Duque de Caxias. Apelado: Defensoria Pública do Rio de Janeiro. Relator. Des. Marília Castro Neves Vieira. Rio de Janeiro, 07/10/2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-rj/1299668018/inteiro-teor-1299668028>. Acesso em 07/05/2023.

<sup>6</sup> ALAGOAS, Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento nº0804749-98.2020.8.02.0000. Apelante: Município de Piaçabuçu. Apelado: Defensoria Pública de Alagoas. Relator. Des. Elisabeth Carvalho Nascimento. Maceió, 02/06/2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-al/1226263374>. Acesso em 07/05/2023.

<sup>7</sup> PERNAMBUCO. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento nº00077333720208179000, Relator Des. JOSE IVO DE PAULA GUIMARAES. Recife, 10/10/2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-pe/1755218839/inteiro-teor-1755218845>. Acesso em: 08/05/2023.

todas as famílias, inclusive em zonas rurais, comunidades quilombolas e aldeias indígenas e a multa de R\$ 10.000,00 pelo descumprimento da obrigação.

A análise processual realizada tem por finalidade expor a importância da ação civil pública na luta pela efetivação das garantias fundamentais, uma vez que durante o inquérito civil, que antecede a propositura da ação, pode ser celebrado um ajustamento de conduta, entre o ente responsável pelo inquérito civil e o possível responsável pelo dano ou ameaça de dano, com o intuito de assegurar os direitos supraindividuais de maneira célere e atenuar um possível litígio (FERRARESI, 2009). Destaca-se que de maneira inovadora o ajustamento de conduta foi instaurado primeiramente em nosso ordenamento jurídico pelo art.211 do ECA e depois incorporado ao art.113 do Código de Defesa do Consumidor e ao art.5º, § 6º da LACP.

Perceptível que durante a pandemia da covid-19 os ajustamentos das políticas públicas foram imprecisos devido a insegurança econômica e social. A administração pública possui a prerrogativa para implementação das políticas públicas e as medidas voltadas a educação foram extremamente necessárias durante os anos de 2020 e 2021. Como já mencionado a inércia da administração pública resultou em diversos ajuizamentos de ações para a garantia de implementação de políticas públicas que dessem providência alimentar as famílias de alunos carentes, por intermédio das Secretarias de educação e do PNAE. Logicamente que não é prerrogativa do Poder Judiciário a implementação ou planejamento de política pública, todavia a ofensa a preceitos fundamentais dá aval para atuação do Poder Judiciário. Sobre esse tema a jurisprudência do STF, no Recurso Extraordinário 1.251.593/PB, o relator Min. Edson Fachin afirma que “A jurisprudência desta Corte é assente no sentido de que o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais” (BRASIL, 2021, p.1).

No arcabouço desse debate também não pode ser esquecido que o Poder Executivo por vezes evoca o princípio da reserva do possível para justificar que a falta de recursos financeiros não permite que suas ações sejam congruentes em todas as políticas públicas necessárias. No que tange os direitos fundamentais – e as ações para sua implementação - a reserva do possível não encontra lastro, pois é garantido o mínimo existencial, ou seja, a administração pública precisa ofertar as condições mínimas para que um indivíduo possa se desenvolver e contra esse instituto a alegação de indisponibilidade financeira não se sustenta e se tornam passíveis de intervenção do Poder Judiciário. Ao mínimo existencial aglutinam-se a educação, saúde, saneamento básico, assistência social, tutela do meio ambiente e acesso à justiça (ANDRADE

*et al*, 2013). De igual modo o Ministro Humberto Martins, do STJ, relatou que “Aqueles direitos que estão intimamente ligados à dignidade humana não podem ser limitados em razão da escassez quando esta é fruto das escolhas do administrador” (BRASIL, 2010, p.2). Nesse sentido vê-se ação civil pública como instrumento processual de defesa dos interesses difusos e coletivos que por força do art.211, inciso V, do ECA, o ordenamento jurídico obteve uma nova perspectiva de tutela que até então não existia. O processo cível após a implementação da LACP - e de outros dispositivos de ação coletiva – se tornou um espaço em que a coletividade poderia ser atingida, deixando de ter apenas litígios individuais. Assume aqui o processo uma perspectiva mais abrangente, social, uma espécie de justiça distributiva amparada na tutela de interesses coletivos e difusos que não se limita apenas a correção ou punição, é também um sistema protetivo e garantidor de direitos fundamentais, até mesmo sobre aqueles indivíduos que não são partes no processo, mas sofrem com a negligência estatal e precisam ser defendidos de alguma forma. Oferecendo, portanto, novas respostas e enfrentando novos desafios não vistos ou explanados nas ações individuais. Não sendo uma disputa entre indivíduos e interesses privados, mas uma reclamação sobre a operação de uma política pública indispensável (SALLES *et al*, 2003).

A garantia e efetividade dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos dispostos na Constituição Federal e no ECA, são claros quanto ao modo como o menor deve ser tratado, levando em consideração sua hipossuficiência. Existindo direitos indisponíveis e que devem ser protegidos, o Estado cria aparatos jurídicos que defendam tais direitos e ao mesmo coaja a infrator – no caso o ente público - a estabelecer medidas e ações visando sanar os danos causados. Entende-se que existe na relação entre a LACP e o ECA um conjunto normativo para defesa das garantias relativas à criança e ao adolescente, que são efetivados pelo Poder Judiciário e vividos na prática quando os sujeitos desfrutam dos direitos que foram negados, mas restaurados por intermédio do devido processo legal. Esses fatores podem ser explicados pelo ponto de vista da sociologia jurídica de Max Weber<sup>8</sup>, segundo o qual, busca-se entender os efeitos sociais da norma jurídica, levando em consideração sua tutela pelo Estado, seu papel coercitivo e a validação ética e moral de um povo que vê com bons olhos a subjetividade da obrigação de cumprir tal norma jurídica. Sob o mesmo prisma, tratando da validade da lei, Robert Alexy em “Conceito e Validade do Direito”, aponta que a validade de uma norma consagra em si três aspectos: sociológico (eficácia social da norma), ético (sua

---

<sup>8</sup> WEBER, Max. Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015, p.209.

correção material, valor ou moral protegida) e jurídico (inclui a validade sociológica e a ética; e em sentido estrito: se a norma está em acordo com o ordenamento jurídico). Logo contendo estes três elementos uma norma jurídica é válida, ou seja, é viável e necessária sua existência no ordenamento, tal qual é a relação de validade entre a LACP e o ECA.

À guisa de desfecho ressalta-se que não é apenas a administração pública que é passível de ser réu nos casos de ação civil pública, entretanto nos casos analisados por meio da jurisprudência apresentada percebe-se - nesses casos - que a administração pública foi totalmente responsável pela violação do direito dos estudantes de ter uma alimentação digna em meio a uma situação caótica e por isso foi devidamente processada. Vale destacar que o uso de qualquer norma ou instituto jurídico contra o próprio Estado, é, de acordo com Ronald Dworkin em “Levando os Direitos a Sério”, uma prática complexa e problemática, que torna mais difícil a manutenção do bem-estar social, mas que serve o objetivo de não permitir práticas desumanas e degradantes, tal como buscar determinada igualdade política, na qual todos os cidadãos serão tratados com a mesma consideração e respeito que são tratados os membros mais poderosos.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Não é abscondito que a desigualdade social no Brasil é terrivelmente esmagadora e causa de todo tipo de violência e indiferença quanto a dignidade humana. Desde os prédios mais luxuosos das grandes cidades as populações remotas dos rincões tupiniquins a indiferença a degradação humana é sentida na pele de quem vive a dor da miséria e daqueles que fingem não estar vendo. Neste estado de desigualdade e inércia social - e de igual modo política - emerge a figura do menor, que se pertencente ao estamento mais desfavorecido estará exposto a pobreza extrema, violência, fome, doenças e a quase que totalmente a desassistência do Estado. Estado esse que se compromete em seu contrato social a garantir que na pior das hipóteses seus compatriotas terão seus direitos defendidos ainda que não atendidos integralmente. Visível a violação de direitos as quais os menores estão expostos, sendo que as garantias fundamentais são claramente negadas simplesmente por não querer fazer. Aqui aponta-se a administração pública que em sua incapacidade de gerir recursos, abandona crianças e adolescentes a sua própria sorte. Os dados (jurisprudência) levantados para composição da pesquisa demonstraram que o poder público brasileiro tem a pachorra de negar aquilo que é de propriedade comum, adquirida pelo suor dos contribuintes e negada aos seus filhos quando mais carecem. Como explicar que crianças e adolescentes em situação de extrema de pobreza ficariam sem a única refeição de seu dia? Como explicar que na pior crise sanitária

e humanitária das últimas décadas um prato de comida é negado a uma criança? Não se explica, não há motivos para compreender, não há meios e nem modo de apaziguamento sem a devida responsabilização.

Um dos remédios dados pelo próprio Estado contra aqueles que afrontam os direitos dos menores, segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente, é a ação civil pública, que realiza a tutela dos interesses difusos violados pelo poder público, pessoa jurídica ou indivíduo, com intuito de garantir o acesso aos direitos fundamentais bem como a estruturação e saneamento de políticas públicas que visem o bem comum. Processualmente é verificado que o Ministério Público por meio do referido instituto defende com ímpeto os interesses difusos da criança e do adolescente. Na apuração das petições iniciais que deram ensejo aos recursos em segunda instância citados no capítulo “Ação Civil Pública e a defesa dos direitos da criança e adolescentes”, foi averiguado que parte delas são ações de obrigação de fazer com pedidos de liminar com intuito de garantir a assistência necessária aos alunos carentes antes do deferimento dos pedidos na sentença. Contendo fundamentos jurídicos consistentes, e hodiernos a questão, tanto quanto extensa jurisprudência acompanhada das provas tolhidas e até mesmo os termos de ajuste de conduta não cumpridos pelos acusados. Logo a análise permite definir que o Estatuto da Criança e do Adolescente junto a LACP, possuem objetivos e práticas em comum que permitem o uso conjunto dos institutos para constituir uma práxis dualista, ou seja, as especificidades encontradas em cada instituto quando devidamente aplicadas em paridade são meios eficazes na garantia e promoção de direitos difusos ou coletivos, por intermédio de ações que culminam em políticas públicas adequadas as especificidades locais tendo como base o melhor interesse do menor objetivando o bem-estar social.

## REFERÊNCIAS

ALAGOAS, Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento nº0804749-98.2020.8.02.0000**. Apelante: Município de Piaçabuçu. Apelado: Defensoria Pública de Alagoas. Relator. Des. Elisabeth Carvalho Nascimento. Maceió, 02/06/2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-al/1226263374>. Acesso em: 03 abr.2023.

ALEXY, Robert. **Conceito e validade do direito**. São Paulo. Editora WMF Martins Fontes, 2018.

ANDRADE, Adriano; ANDRADE, Landolfo; MASSON, Cleber. **Interesses difusos e coletivos esquematisado**. 3ªed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2013.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Resolução 217 (III) A. Paris, 1948. Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 03 abr. 2023.

BUENO, Cassio Scarpinella. **As class actions norte-americanas e as ações coletivas brasileiras: pontos para uma reflexão conjunta**. Revista de Processo, vol. 82. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. Disponível em: <http://scarpinellabueno.com/images/textos-pdf/004.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília/DF: Presidência da República. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 06 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (vetado) e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm). Acesso em: 06 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 16 jul. 1990. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm). Acesso em: 07 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Código de Defesa do Consumidor. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília/DF: Presidência da República. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm). Acesso em: 07 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho DE 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica[...] e dá outras providências. Brasília/DF: Presidência da República. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm). Acesso em: 10 mai. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial nº 1.185.474/SC**. Recorrente: Município de Criciúma. Recorrido: Ministério Público de Santa Catarina. Relator Ministro Humberto Martins. Brasília/DF. 20/04/2010. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/9119367>. Acesso em: 10 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo interno em recurso extraordinário Nº595213/PR**. Agravante: Ministério Público Federal. Agravado: Conselho Regional de Corretores de Imóveis. Relator Min. Roberto Barroso, Brasília/DF. 01/12/2017. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/770094413>. Acesso em: 14 mai. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Agravo de instrumento em recurso de revista Nº6664920155140005**. Agravante: Companhia de águas e esgotos de Rondônia. Agravado: Sindicato dos trabalhadores nas indústrias urbanas do estado de Rondônia. Relator Min. Lelio Bentes Corrêa, 21/02/2018, 1ª Turma. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tst/857275555/inteiro-teor-857275575>. Acesso em: 08 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário 1.251.593/PB**. Agravante: Estado da Paraíba. Agravado: Ministério Público da Paraíba. Relator Ministro Edson Fachin. Brasília/DF. 08/09/2021. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1281699949>. Acesso em: 12 mai. 2023.



- DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 2ªed. São Paulo/SP. Martins Fontes. 2007.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Editora Globo.3ªEdição.2001, p.866.
- FERRARESI, Eurico. **Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo: instrumentos processuais coletivos** .1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- FERREIRA, Luiz Antônio Miguel. **O estatuto da criança e do adolescente e o professor: reflexos na sua formação e atuação**.1. Ed. São Paulo. Cortez, 2022.
- HOBBSAWM, Eric J. **A era das revoluções:1789-1848**. 45ªEd.Paz e Terra, 2012.
- HOBBSAWM, Eric J. **A era dos extremos: o breve século XX:1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- ISHIDA, Válder Kenji. **Estatuto da criança e do adolescente: doutrina e jurisprudência**. 16. ed. – São Paulo: Atlas, 2015.
- MACHADO, Martha de Toledo. **A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos**. Barueri/SP. Manole, 2003.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 24ª.Ed. São Paulo/SP. Saraiva, 2011.
- NUCCI, Guilherme de Souza. **Estatuto da criança e do adolescente comentado**. 5ª. Ed. Rio de Janeiro. Forense, 2021.
- OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. **Direitos humanos**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2016.
- PERNAMBUCO. Tribunal de Justiça. **Agravo de instrumento nº00077333720208179000**. Agravante: Município de Palmares. Agravado: Defensoria Pública de Pernambuco. Relator Des. Jose Ivo de Paula Guimaraes. Recife, 10/10/2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-pe/1755218839/inteiro-teor-1755218845>. Acesso em: 08 mai. 2023.
- RIO DE JANEIRO, Tribunal de Justiça. **Apelação cível nº 21354-18.2020.8.19. 0021**. Apelante: Município de Duque de Caxias. Apelado: Defensoria Pública do Rio de Janeiro. Relator. Des. Marília Castro Neves Vieira. Rio de Janeiro, 07/10/2021.Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-rj/1299668018/inteiro-teor1299668028>.Acesso em: 07 mai.2023.
- SALLES, Carlos Alberto de (org.). **Processo civil e interesse público: o processo como instrumento de defesa social**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2005.
- WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília, DF, Editora Universidade de Brasília. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.