

## OS LIMITES DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA (ACP) NA PERSECUÇÃO DE DECISÕES ESTRUTURAIS: UM OLHAR SOBRE A ACP DE INTERVENÇÃO NA FUNDASE/RN

João Marcelo de Alencar Gomes<sup>1</sup>  
Mateus Wesley Teixeira de Lima e Sousa<sup>2</sup>

### RESUMO

O presente trabalho tem como escopo observar a construção jurídico-dogmática exposta na defesa dos interesses difusos inseridos no processo coletivo e nos limites justificáveis à interposição da ação civil pública, por parte do Ministério Público, em vista a atuar sobre um contexto de litigância estratégica junto à formação de decisões estruturais. Para tanto, o artigo analisa o caso da intervenção na FUNDASE/RN, no qual o *parquet* requereu uma atuação proativa do órgão jurisdicional, cobrando-o por soluções concretas, em vista a tutelar os direitos de centenas de jovens submetidos a condições

---

1 Acadêmico do curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

E-mail: joaomarceloag@ufrn.edu.br

2 Acadêmico do curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

E-mail: wesley.mateus92@gmail.com

degradantes na instituição. Diante dessa percepção, a conclusão evidente é que, embora o judiciário tenha assumido, injustificadamente, posições solipsistas nos últimos anos, existem situações em que, de fato, deve ele ensejar uma reforma estrutural, respeitados os critérios da necessidade e da adequação, dentro dos limites normativos e das competências institucionais junto aos demais poderes.

**Palavras-chave:** Processo Civil Brasileiro. Ação Civil Pública. Decisões estruturais. Crianças e Adolescentes. FUNDASE/RN. Decisionismo judicial.

## 1. INTRODUÇÃO

A atual realidade do sistema jurídico brasileiro demonstra a presença de um vertiginoso aumento de causa coletivas, as quais restam preponderantemente inseridas no interesse público, sendo hábeis a gerar um gravame perante os interesses de uma infinidade de sujeitos dotados de capacidade de direito.

Nesse íterim, ao adentrarmos em um viés mais prático, fica claro que essa ascendente busca pela tutela jurisdicional coletiva passou a conviver com a difusão de processos dotados de ampla complexidade, os quais, demandando um maior respaldo a perspectivas futuras, abarcam a necessidade de decisões capazes de retirar um estado de desconformidade e atuar perante a resolução de problemas estruturais

expressos dentro de uma determinada prática ou instituição, visando o chamado “estado ideal das coisas”.<sup>3</sup>

Seguindo no mesmo sentido, resta evidente que tais situações abarcam uma gama de bens jurídicos a serem tutelados e remontam a diversos casos que se tornaram latentes na atualidade, quais sejam os desastres ocorridos nos municípios de Mariana e Brumadinho, a necessidade de políticas públicas para a contenção do novo coronavírus ou da situação da Fundação Estadual da Criança e do Adolescente do Rio Grande do Norte (FUNDAC), exemplo este que virá a ser analisado mais a fundo no corrente trabalho, questões que abrangem uma cadeia de interesses econômicos, políticos e sociais, a serem analisados, elucidados e solucionados a partir de uma atuação ativa, respeitados os limites e atribuições, do Estado-Juiz.

Assim, o presente trabalho busca analisar a linha tênue na qual se desenvolvem as decisões estruturais em sede de Ação Civil Pública, principalmente, no que concerne à sua capacidade de atuação perante litigâncias complexas.

Desse modo, objetiva ainda demonstrar que, conforme ocorreu no processo estrutural da FUNDAC, tais situações, dotadas de ampla complexidade, fomentam o embate entre os limites da atuação do poder jurisdicional perante os direitos individuais e coletivos, e a eventual

---

3 Aqui entendido de forma ampla, o conceito de estado ideal de coisas não pode ser encarado como sinônimo de um estado de legalidade reconhecida. Do contrário, é possível que se verifique séria desordem estrutural crônica, com reflexos dramáticos na sociedade, sem que, necessariamente, seja verificada a transgressão de um comando legal específico. Desse modo, o conceito de estado ideal de coisas se liga, na verdade, ao respeito de princípios básicos, amplamente reconhecidos em torno do ideal de vivência/convivência digna, colocando-o como escopo da aplicação dos princípios, tendentes a um caráter deontico-teleológico, ou seja, descrevendo sempre um estado ideal de coisas a ser promovido (ÁVILA, 2006, p. 83-84).

necessidade de um comportamento mais ativo do Poder Judiciário, mediante a atuação do juiz, do Ministério Público e dos demais órgãos jurisdicionais que busquem a proteção dos interesses sociais, sejam eles difusos ou coletivos, para coibir a omissão e a violação do Poder Público, principalmente, perante os princípios e garantias assegurados no âmbito constitucional e infraconstitucional, exigindo medidas ativas e concretas capazes de promover uma reestruturação desse Estado de Coisas Inconstitucional<sup>4</sup> e evitar danos irreparáveis à coletividade, sem que, para tanto, adentre em uma situação de solipsismo judicial.

## 2. A COMPREENSÃO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO

Conforme destacado, a ação civil pública está dentro das possibilidades judiciais instrumentais de atuação do Ministério Público (MP) enquanto agente jurídico-político de transformação social. Esta é, aliás, uma das funções institucionais do Ministério Público definidas em sede constitucional (art. 129, inciso III, Constituição Federal<sup>5</sup>).

Ocorre que essas ações têm a sua importância aumentada de maneira considerável quando são analisadas as possibilidades fáticas que ensejam o seu cabimento. A própria Constituição assevera que as ações civis públicas (ACP's) são essenciais para a proteção do patrimônio

---

4 Nesse sentido, o magistrado federal potiguar Eduardo Sousa Dantas define o instituto como: “uma nova espécie de ação estrutural e de técnica decisória com requisitos mais rígidos, haja vista a necessidade de comprovação da violação massiva e generalizada de direitos fundamentais, do envolvimento de vários órgãos públicos para a resolução da questão e a demonstração da adoção de práticas inconstitucionais pelo poder público, como a exigência do ajuizamento de ações enquanto condição para a fruição de direitos”.

5 Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...] III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. A lei das ACP's (Lei 7.347/85) expande esse rol e garante que as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, por infração da ordem econômica, à ordem urbanística ou à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, sem prejuízo das hipóteses já elencadas na Constituição Federal também serão do tipo civil pública.

Ao se proceder a uma análise conceitual das hipóteses, percebe-se que algumas delas possibilitam uma expansão vertiginosa do cabimento de ACP's. A hipótese do inciso II do art. 1º da lei das ACP's se refere, por exemplo, “ao consumidor”. Nesse caso o Código de Defesa do Consumidor (CDC/ Lei 8.078/90) traz no seu art. 2º com a devida propriedade o que deve se considerar por tal figura<sup>6</sup>. Esse tipo de definição traz uma clareza essencial para se entender até que ponto uma ACP é cabível para a persecução processual de determinada tutela jurídica adequada aos litígios consumeristas.

Outras hipóteses, no entanto, trazem conceitos jurídicos ainda discutidos e que, embora se consiga firmar bases aceitas por boa parte da doutrina e reconhecidas pela jurisprudência, não se tem uma delimitação específica acerca destes. Essas aberturas conceituais têm o condão de tornar a norma menos estática no tempo, como é o caso da expressão “patrimônio social”<sup>7</sup>, ou então de estimular o trabalho da doutrina e da jurisprudência para que se defina, nessas sedes, os seus significados, como é o caso da expressão “outros interesses difusos e coletivos”. Sabe-

---

6 Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final, bem como a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo.

7 O que se entende e se considera por patrimônio social hoje, em 2019, certamente não é o mesmo que na década de 80, quando foi promulgada a nossa Constituição. Mesmo com tal lapso temporal e evolução (complexificação) da sociedade, o dispositivo se adapta às novas compreensões.

se que o CDC traz uma compreensão delimitadora desses conceitos<sup>8</sup>, mas a adequação de hipóteses do mundo das coisas aos termos legais é pauta corrente de grandes mestres do direito.

Teori Albino Zavascki, no julgamento do RE 631.111/GO, destacou que esses interesses tutelados por meio das ACP's não pertencem à administração pública nem a indivíduos particularmente determinados. Apoiando-se na definição dada por Péricles Prade, destacou no seu voto que:

[os interesses difusos e coletivos] são os titularizados por uma cadeia abstrata de pessoas, ligadas por vínculos fáticos exurgidos de alguma circunstancial identidade de situação, passíveis de lesões disseminadas entre todos os titulares, de forma pouco circunscrita e num quadro abrangente de conflituosidade<sup>9</sup>.

É nesta indefinição relativa e no seu manuseio que as ACP's têm servido para a composição de uma litigância estratégica com vistas à correção de falhas estruturais ocasionadas, se não pela inexistência total (negligência) de políticas públicas para a sua correção, mas pela insuficiência (incompetência) das medidas já adotadas pelo Poder Público para a garantia de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Dessa litigância estratégica busca-se, via de regra, a prolação de decisões estruturais.

Na processualística nacional, ecoantes são as vozes de Fredie Didier, Sérgio Arenhart, Marco Félix Jobim e Hermes Zaneti Jr. no

---

8 Define o CDC como interesses ou direitos difusos, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato, e como interesses ou direitos coletivos, 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.

9 PRADE, Péricles. Conceito de interesses difusos, 2ªed., SP:R T, 1987, p. 61.

sentido de que as demandas estruturais podem servir de supedâneo para que, pela via judicial, corrijam-se resultados (oriundos de atos) comissivos e omissivos de políticas públicas desastrosas. Os autores, por óbvio, possuem ressalvas quanto à amplitude dos meios disponíveis para esse fim, mas destacam essa possibilidade reconhecendo que, enquanto elemento de composição do Estado, o Judiciário não pode (nem deve) se furtar de analisar demandas oriundas da má gestão (por incapacidade/incompetência, ou mesmo por ilegalidade, quando então se verifica a atuação mais demarcada do Poder Judiciário) das necessidades sociais pela Administração Pública, sob pena de incorrer em nefasta omissão.

### 3. PROCESSOS ESTRUTURAIS: SURGIMENTO E CONCEITUAÇÃO TIPOLOGICA CONFORME SUAS CARACTERÍSTICAS

Portanto, essa mencionada utilização das ACP's como instrumento hábil a compor uma litigância estratégica e, conseqüentemente, abrir espaço para diligências que visem sanar falhas estruturais demonstra a sua abertura para o desenvolvimento de processos e decisões estruturantes.

Desse modo, sob o prisma e influência da cultura jurídico-dogmática norte-americana, construída à base do *common law*, tais decisões estruturais foram se desenvolvendo e rompendo gradativamente com um contexto que ainda se pautava, majoritariamente, em litígios vinculados à satisfação dos interesses particulares, limitados às pretensões das partes em face do Estado-juiz.

De tal modo, o jurista norte-americano Owen Fiss (1978, p. 35) fez uma análise categórica da construção histórica das decisões estruturais e concluiu que o surgimento das chamadas “*structures injunctions*” se deu a partir, principalmente, da repercussão gerada pelo caso *Brown vs Board of Education of Topeka* (1954).

Dentro desse mencionado caso, a Suprema Corte Americana entendeu como inconstitucional toda e qualquer segregação racial no ingresso de estudantes em escolas públicas, decisão que permitiu uma

reestruturação não só de todo o sistema público educacional americano, como também influenciou nas futuras reformas estruturais de diversas outras áreas sociais dos Estados Unidos (Didier, 2020).

Destarte, tais consequências do caso, fundadas nessa emergente necessidade de reformulação de problemas estruturais, serviram como um marco não só para a renovação do enfoque jurisdicional estadunidense, mas também insuflou um estado de inquietude perante os ordenamentos jurídicos do restante do mundo, permitindo a expansão de processos estruturais, principalmente, sob o enfoque da busca pela transição de uma situação de desconformidade para um ideal estado das coisas.

Nesse contexto, a doutrina brasileira buscou caminhos para catalisar as diligências para uma conceituação do processo estrutural à luz do ordenamento jurídico pátrio. Para tanto, Matheus Souza Galdino (2019) parte de uma análise tipológica do processo estrutural, entendendo que a construção de tal conceito deve ser consequência de uma análise enfocada nas características essenciais e intrinsecamente ligadas ao desenvolvimento de um processo estrutural.

O primeiro passo para essa conceituação pelo viés tipológico é a detecção de um problema estrutural. O problema, nesse sentido, deve ser compreendido como o rompimento da normalidade, ou seja, pelo desenvolvimento de uma situação de desconformidade contraposta ao estado ideal das coisas, enquanto a questão estrutural, por sua vez, será extraída da violação de direitos indissociáveis, trazendo uma tendência à consolidação de tal problema.

É esse enraizamento do problema que remonta, ainda mais, ao caráter de sua estruturalidade, na medida em que gerará, como consequência direta e segunda característica essencial, a necessidade de reestruturação desse problema, a qual restará pautada, conforme alude Fredie Didier (2020), na busca pela correção de uma situação desconforme, transicionando-a para o estado ideal das coisas. Forma-se, assim, um procedimento bifásico, pautado inicialmente na detecção do problema e, logo em seguida, na elaboração de programas e planejamentos hábeis a alcançar a sua respectiva reestruturação.



Contudo, tal mudança de sentido não é tão simples, de modo que não se resumirá a medidas pontuais e descentralizadas, mas tenderá ainda ao desenvolvimento de planos de reestruturação a serem efetivados por decisões de implementação escalonada, envoltas em perspectivas futuras.

Tal fator corrobora com a tese do provimento das decisões em cascata, defendida pelo professor Sérgio Cruz Arenhart (2013), a qual determina que os processos estruturais irão se expressar a partir de uma decisão ampla e geral que servirá como base ao caso concreto, mas que será moldada na medida em que forem surgindo gradativamente novos problemas perante o contexto político, social e jurídico em questão, abrindo espaço para o juiz proferir novas decisões aptas a complementar e garantir uma maior efetividade às suas decisões anteriores.

Por fim, o processo estrutural também se desenvolverá a partir de uma flexibilidade intrínseca, demandando uma adaptabilidade do novo processo civil brasileiro às premissas necessárias ao desenvolvimento dessa “teoria do litígio estrutural”, questão a ser abordada com maior afincamento mais à frente, em tópico específico.

Assim, fica claro que a reunião dessas mencionadas características é que, de fato, trará a definição do processo estrutural, o qual, conforme aludem as diferentes correntes doutrinárias, não possui um conceito uniforme ou retilíneo.

#### **4. A IMPORTAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL E O DECISIONISMO JUDICIAL À BRASILEIRA**

A relevância e os impactos de decisões ou medidas estruturantes tomadas por parte do Poder Judiciário sem dúvidas são substanciais, conforme demonstrado no tópico anterior. No entanto, as devidas ponderações devem ser feitas quando da análise de tal conceito nas terras brasileiras. Para os efeitos do presente trabalho, essas questões serão suscitadas em três frentes.

Primeiro, faz-se imprescindível reconhecer que a importação das demandas estruturais de uma cultura jurídica de *common law* para a nossa, tradicionalmente forjada nos preceitos do *civil law*, não pode ser feita de maneira descriteriosa, vez que determinadas comparações entre os sistemas são utilizadas recorrentemente nos nossos tribunais como forma de construção de uma justificação decisional ampla, que por vezes extrapola a margem de atuação do Poder Judiciário.

Isso se torna mais grave quando a solução adotada e justificada a partir do compartilhamento de institutos dos diferentes modelos jurídicos é flagrantemente *contra legem* em terras tupiniquins. Cai-se, na maioria das vezes, em argumentações principiológicas lesivas aos dois sistemas: no *civil law*, a decisão não tem embasamento legal que a justifique; no *common law*, o precedente tem um caminho difuso e de difícil distinção entre a *ratio decidendi* e o *obiter dictum*, prejudicando a sua própria formação.

Como segunda observação, cabe destacar a matriz constitucional das competências de cada poder no sistema brasileiro. É certo que a Constituição americana, ao longo do tempo, aproximou, ainda mais, o seu texto de um escopo comum de imposição de limites ao poder político. O que se quer dizer aqui, na verdade, é que, para além desse escopo em comum, a atual Constituição brasileira foi fruto de um movimento constitucionalizador que, principalmente no segundo pós-guerra, desencadeou uma série de constituições extremamente analíticas<sup>10</sup>, levando a um detalhamento que pareceu buscar exaurir as áreas de interferência e regulação do texto.

É nesse sentido que as decisões estruturais em sede de ação civil pública caminham sobre uma linha tênue. De um lado, está o limite de atuação do Poder Judiciário na esfera de garantia dos direitos e liberdades, sejam individuais, coletivos(as) ou difusos(as). E, de outro, a

---

10 A Constituição Americana de 1787 (ainda em vigor), em sentido oposto, é classificada como sintética.

competência delimitada em sede constitucional e infraconstitucional<sup>11</sup> do campo em que se pode verificar uma atuação mais ou menos ativa<sup>12</sup> dos membros e órgãos do Judiciário.

É dessa zona cinzenta e da progressiva guinada do estado de bem-estar social como substituto do estado puramente neoliberal antecedente que o Judiciário parece assumir as competências no *locus* onde as políticas públicas se fazem sentir ineficientes.

Com visão semelhante, C. Neal Tate (1995) elenca sete razões para a expansão do Poder Judiciário no contexto global. Entre elas estão a ruptura da ideia de democracia como a mera vontade da maioria, ampliando o papel do judiciário como um poder contramajoritário, a (falta) de implementação de políticas públicas, e a inefetividade das instituições majoritárias (aqui incluídos os Poderes Legislativo e Executivo).

A conjugação da realidade constitucional e infraconstitucional brasileira, bem como das experiências empíricas desfrutadas pela sociedade, com esse movimento global de expansão do Poder Judiciário geram o que, neste trabalho, analisa-se criticamente como “decisionismo judicial à brasileira”. Trata-se de um movimento encarado como vanguardista, que tem na literatura nacional ampla representação, nas palavras do Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso, e que reconhece às supremas cortes e tribunais constitucionais das democracias contemporâneas (incluindo, portanto, o STF) os — problemáticos — papéis denominados de “contramajoritário”, “representativo” e “iluminista”, na dicção do eminente Ministro.

Por essa razão, o modelo de litigância estrutural americano deve ser analisado com cautela para que, racionalmente, e com base nas

---

11 Sobretudo no Código de Processo Civil de 2015, que representa uma intenção recente do legislador pátrio, já elaborado diante de um corpo social complexo e da pluralidade de situações litigiosas.

12 Em contraposição à tradicional -e já devidamente superada- ideia de morbididade excessiva que beirava a negligência da atividade jurisdicional.

possibilidades reconhecidas pela Constituição Federal e sobretudo pelo Código de Processo Civil de 2015, definam-se suas hipóteses de proposição e modelos de execução no Brasil, sob pena de se incorrer na face do decisionismo judicial que se faz deletéria para o regime democrático: a usurpação de competências.

Para o presente trabalho, esse olhar será direcionado à ACP nº 0108149-70.2014.8.20.0001, de intervenção na Fundação Estadual da Criança e do Adolescente – FUNDAC/RN, que foi renomeada, no curso do processo, para Fundação de Atendimento Socioeducativo do Estado do Rio Grande do Norte - FUNDASE/RN.

## **5. O PROCESSO CIVIL BRASILEIRO E A POSSIBILIDADE DE LITIGÂNCIA ESTRUTURAL**

A dinâmica processual brasileira passou por verdadeira revolução a partir das novas diretrizes implementadas pelo Novo Código de Processo Civil. Algumas áreas não se desenvolveram na exata medida das necessidades, mas o processo civil como um todo foi profundamente alterado.

Os procedimentos ganharam inúmeras hipóteses de abertura para adoção de medidas atípicas com vistas à garantia de um processo que efetivamente consiga solucionar conflitos e prestar uma tutela jurisdicional adequada, democrática e legítima. Essa porosidade constitui terreno fértil para a litigância estrutural/estratégica, já que possibilita, a título de exemplo, a atenuação das regras da congruência objetiva externa do processo, nada obstante o CPC, em sua literalidade, vedar ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado (art. 492) e determinar que a ele caberá apenas decidir o mérito nos limites propostos pelas partes (vedando-lhe, inclusive, conhecer de questões não suscitadas a cujo respeito a lei exige iniciativa da parte, conforme art. 141).

Não se deve, desse modo, tomar interpretações restritivas e estáticas diante de normas produzidas em caráter sistêmico para uma sociedade de dinamismo sem precedentes. É necessário, no dizer de Arenhart (2013), que o magistrado disponha de “alguma margem de liberdade na eleição da forma de atuação do direito a ser tutelado”.

Além disso, por se tratar de um problema estrutural, muitas das suas faces ou dimensões apenas são conhecidas no decorrer da ação, a partir do olhar do magistrado ou de algum corpo técnico para a situação que é objeto da demanda.

Não é difícil de imaginar uma demanda estrutural proposta para solucionar problemas estritamente financeiros de uma fundação pública, mas que, no decorrer do processo, se mostra ineficaz, dado que o problema do ente, após a juntada de documentos e apresentação de laudos técnicos, desvela-se muito maior do que aquele alegado na inicial. É prejudicial, neste ponto, a estabilização objetiva da demanda (art. 329 do CPC) e, por isso, merece ser temperada para admitir que sejam incluídos novos pedidos, ainda que passada a fase de saneamento, sob pena de minar os objetivos e os efeitos práticos do processo. O contraditório, nessa hipótese, é substancial e indispensável.

Outro ponto a se considerar, que revela a aptidão do sistema brasileiro à proposição de demandas estruturais, é a existência e reconhecimento, inclusive pelo STF, da possibilidade, dentro de um contraditório amplo e democrático, da designação de audiências públicas, com vistas a dar voz aos afetados pela discussão, e de “amigos da corte”, que vêm ao processo para defender pontos de vista afeitos aos seus interesses. Em nenhum dos casos os pareceres e pleitos são vinculantes, por óbvio, mas servem para conferir legitimidade à decisão.

A partir dessas técnicas, o magistrado tem a oportunidade de dialogar com os grupos envolvidos na sua atividade judicante, recordando-se sempre que é da natureza dos processos estruturais a complexidade da solução e a atuação conjunta de vários entes, inclusive de representação popular, para o sucesso do pleito.

Ademais, o CPC permite, conforme profundamente explanado pela doutrina, a adoção de medidas executivas e de cooperações judiciárias atípicas,

pronunciando, por distintas vozes, a adaptabilidade do novo processo civil brasileiro às premissas necessárias ao desenvolvimento de uma “teoria do litígio estrutural”, no dizer de Jobim (2017), puramente nacional.

## 6. A CARACTERIZAÇÃO DA ACP DA FUNDASE/RN ENQUANTO LITÍGIO ESTRATÉGICO

Com base nas construções teóricas e na já demonstrada adaptabilidade do processo civil brasileiro à litigância estrutural, o presente trabalho passará a abordar de forma progressiva e conceitual a inserção da ação civil pública (nº 0108149-70.2014.8.20.0001) proposta em face da FUNDASE/RN dentro dos elementos essenciais de um processo estrutural, partindo dos conceitos trabalhados por Didier (2020) e do modelo tipológico apresentado por Galdino (2019).

Os elementos apontados na petição inicial detalham minuciosamente o quadro caótico de ingerência estatal sobre a FUNDASE e demonstram a incapacidade de sucessivas gestões de salvaguardar direitos humanos fundamentais. A análise dos autos demonstra, ainda, que a fundação se tornou incapaz de atuar de maneira eficiente perante políticas públicas extensas e complexas, violando direitos de ônus puramente estatal (e aqui não importa qual a razão deste ônus ser direcionado exclusivamente ao Estado, se por determinação constitucional, infraconstitucional, consuetudinária, de acordos, tratados etc.).

Não é demais lembrar que a garantia desses direitos está completamente fora da margem de discricionariedade (julgamentos de conveniência e oportunidade) do(s) gestor(es), pois a sua recusa, negativa ou incompetência para a garantia do regular funcionamento da FUNDASE/RN viola direta ou indiretamente os direitos fundamentais dos adolescentes potiguares em conflito com a lei.

Todo esse quadro tornou inquestionável a necessidade de uma intervenção judicial.

Desse modo não houve, na prática, intervenção direta na gestão pública, mas buscou-se intervir sobre a situação de total descaso e abandono estrutural da fundação, em face dos direitos fundamentais que devem ser assegurados à luz do art. 227 da Constituição Federal<sup>13</sup> e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). O objetivo foi, portanto, garantir a responsabilidade na alocação dos recursos e o gerenciamento eficaz das políticas públicas, medidas essas sistematicamente negligenciadas pelos integrantes do polo passivo da ação.

A exordial é cirúrgica ao mostrar que “o cenário [encontrado na FUNDASE/RN] é de total precariedade e de inescusável omissão estatal” (fl. 39), levando a

concluir que se está diante de um seríssimo problema social (aplicação de medidas socioeducativas em meio fechado no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte). Na verdade, um problema social com fortíssimas repercussões jurídicas, já que as ações e, mais ainda, as omissões do Governo do Estado e da FUNDAC implicam violações graves a direitos fundamentais de adolescentes em conflito com a lei (fl. 58).

Na prática os adolescentes estavam (e ainda estão) sujeitos a condições degradantes e não asseguradoras do mínimo existencial (instalações insalubres, falta de alimentos e de produtos de higiene). Somado a isso, o ente apresentava descontrole sistemático na sua gestão física, organizacional e financeira, tendo a sua infraestrutura sido reprovada ou questionada por diversas vistorias da vigilância sanitária,

---

13 Art. 227 É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

do corpo de bombeiros, da Corregedoria do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN) e até do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), as quais constataram uma situação caótica e em total dissonância com as exigências do art. 94 do ECA<sup>14</sup> e dos parâmetros estabelecidos pelas normas de referência do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).<sup>15</sup>

Outrossim, a tentativa de resolução por vias administrativas não surtiu os efeitos esperados, mas agravou ainda mais o problema, demonstrando a importância da ACP interposta pelo MPRN para exigir soluções concretas e uma efetiva intervenção judicial sobre o caso em comento.

Seguindo em frente, sobreleva trazeremos à tona o conceito de decisão estrutural proposto por Fredie Didier (2020), que a define como sendo

aquela que, partindo da constatação de um estado de desconformidade, estabelece o estado ideal de coisas que se pretende seja implementado (fim) e o modo pelo qual esse resultado deve ser alcançado (meio).

Assim, ao analisarmos tal definição, não resta dúvidas de que a ACP em análise foi encarada como um processo estrutural. Isso por que a Decisão Interlocutória exarada pelo Juiz Homero Lechner de Albuquerque,

---

14 O art. 94 do ECA exige das entidades de internação condições adequadas de acessibilidade, habitabilidade, higiene, salubridade e segurança, vestuário e alimentação suficientes e adequadas à faixa etária dos adolescentes e cuidados médicos, odontológicos, farmacêuticos e saúde mental.

15 Normas que, à luz do Art. 16 da Lei 12.594/12 e de resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), estabelecem vedações e parâmetros às medidas arquitetônicas, que devem ser apreciadas e preenchidas na infraestrutura dos estabelecimentos destinados aos adolescentes infratores.



titular da 3ª Vara da Infância e Juventude da Comarca de Natal/RN, no dia 12 de março de 2014, figurou como autêntica decisão estrutural.

O provimento citado teve o condão de inaugurar, dentro dos autos, um procedimento bifásico, já que demarcou a constatação de um estado de desconformidade, estabeleceu o estado ideal de coisas cuja implementação revelou-se pretendida, bem como reconheceu, de pronto, os meios pelos quais esses resultados poderiam/deveriam ser alcançados (DIDIER, 2020).

Não há dúvidas, portanto, de que restou devidamente detectado o problema estrutural em análise, haja vista que o Estado-Juiz, mediante o teor de sua decisão, ponderou dar guarida às alegações apresentadas no pleito ministerial, confirmando o total descaso do Poder Público junto à situação da FUNDASE/RN, colocando que:

De tudo que até então fora exposto, trazendo para o caso concreto, percebo que o pleito ministerial merece guarida, visto que o mesmo encontra amplo amparo em nossa “Lex Fundamentaliss”. [...] Isso porque esta reiteradamente omite-se diante das irregularidades apresentadas no sistema socioeducativo estadual, mesmo nas situações em que já existem decisões judiciais determinado a regularização destas, medidas que, quando não executadas da maneira devida, trazem repercussões perversas não só para o adolescente que inserido de neste círculo mórbido de violência como, também, para toda a sociedade que se vê insegura ante a crescente violência que afronta a ordem e a paz social, perpetrada em muitos casos por esta população infanto-juvenil que se revela como vítima e algoz ante a omissão estatal.

Não por outra razão, o pedido veiculado na inicial foi acatado no sentido de promover a reestruturação da FUNDASE/RN em quatro eixos, quais sejam:

a) *recursos humanos* (ex.: equipes técnicas e socioeducadores, medidas de capacitação profissional etc.); b) *investimentos*

*em estrutura física* (ex: reforma de prédios) e aquisição de materiais; c) *incremento de atividades socioeducativas* etc., além de d) uma verdadeira *alteração institucional* na FUNDAC, de modo a adequar a entidade às exigências do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). (grifos nossos)

A decisão, portanto, tem caráter complexo e é formada, em seu corpo, tanto por normas jurídicas de conteúdo aberto (estrutura deôntico-teleológico), indicando um preceito a ser alcançado (o restabelecimento do sistema constitucional de direitos fundamentais), quanto por normas que tracejam o caminho à consecução desse fim (estrutura deôntico-deontológica, estipulando razões para a existência de obrigações, permissões ou proibições decorrentes de uma norma que indica “o que” deve ser feito, conforme Ávila (2015)).

Todas essas medidas — quer sejam as propostas pelo MPRN, quer sejam as definidas pelo Juízo da 3ª Vara — são inquestionáveis e revelaram-se, inclusive, um objetivo, ao menos em tese, das muitas gestões que assistiram inertes à derrocada do sistema socioeducativo no RN<sup>16</sup>. Por isso, o processo em comento assumiu a quinta e última característica essencial de uma demanda estrutural: a consensualidade<sup>17</sup>. Tanto é verdade que, no curso do processo, foram firmados acordos (12/12/2016 e 25/09/2017) e um Termo de Compromisso de Fiscalizador Judicial

---

16 A ACP, proposta em 2014, buscou a reestruturação da FUNDASE/RN até o ano de 2019, quando foi assinado o termo de acordo judicial de encerramento da intervenção e da gestão. De 2014 a 2019, 3 foram os ocupantes do cargo de chefe do executivo estadual: Rosalba Ciarlini Rosado (2011/2014), Robinson Mesquita de Faria (2015/2018) e Maria de Fátima Bezerra (2019-atual).

17 1- Problema estrutural (conteúdo/objeto); 2 - Serve para uma transição entre a situação de desconformidade atual e a situação de conformidade almejada; 3 - Estruturado em duas grandes fases; 4 - Processo de estruturas flexíveis; 5 - Consensualidade. Todas já demonstradas.

(19/01/2015), que pactuaram as medidas a serem adotadas<sup>18</sup> na fase de cumprimento da decisão estrutural.

Os provimentos citados compõem, por fim, um processo cuja fase de execução demonstra relativa plasticidade e apresenta maior relevância com relação às demais, uma vez que a atenuação da estabilização da demanda permite que, consensualmente, e sob o efetivo contraditório, sejam planejadas e postas em prática diversas medidas, ainda que inicialmente não requeridas, com o fito de concretizar a transição do estado de desconformidade estruturada para o estado ideal de coisas.

O que se seguiu à tal constatação foi um processo de execução prolongada, cujo termo se deu no ano de 2019, após a celebração de um Acordo de Encerramento entre o MPRN e o Poder Executivo estadual. Nos seus 05 (cinco) anos de duração, a litigância estrutural originou diversos compromissos, audiências, 03 (três) acordos, indicação e escolha de interventores e fiscalizadores, bem como um Relatório Final de Intervenção Judicial. A análise deste último será procedida em sede de conclusão, uma vez que as considerações nele feitas permanecem imbricadas com o atingimento ou não dos objetivos projetados na ACP nº 0108149-70.2014.8.20.0001, de intervenção na Fundação de Atendimento Socioeducativo do Estado do Rio Grande do Norte - FUNDASE/RN.

## 7. CONCLUSÕES

Em sede conclusiva, fica claro o esforço do presente artigo em, partindo da mencionada análise tipológica de Galdino (2019),

---

18 Os acordos trataram com minúcia acerca do orçamento e dos investimentos necessários para solucionar os problemas, já elencados, encontrados na situação catastrófica da FUNDASE/RN.

destrinchar o caso concreto para demonstrar a sua total consonância com as características essenciais que fundamentam um processo estrutural.

Mas não é só isso. A partir do momento em que se observa a presença de um estado caótico de desconformidade latente, depreende-se também a imprescindibilidade de medidas e ações equipotentes que permitam uma reestruturação desse contexto e, conseqüentemente, a sua eventual adequação ao futuro estado ideal das coisas almejado.

Diante dessa percepção, a conclusão evidente é que, embora o Judiciário tenha assumido, injustificadamente, posições solipsistas nos últimos anos, existem situações em que, de fato, deve ele ensejar uma reforma estrutural, respeitados os critérios da necessidade e da adequação, dentro dos limites normativos e das competências institucionais junto aos demais poderes. Uma compreensão aprofundada deste tópico passa, necessariamente, por uma revisitação da(s) teoria(s) clássica(s) da separação de poderes.

No caso em comento, foi definido como estado ideal de coisas a recuperação das estruturas físicas, a aquisição de materiais e a recomposição dos quadros de pessoal, ficando a intervenção judicial a cargo de gerir três eixos de transformação: (1) a estruturação de uma nova entidade responsável pela execução de medida socioeducativa em meio fechado, (2) a reformulação da política de atendimento socioeducativo e (3) a articulação com as demais políticas governamentais. Ocorre que, nada obstante os esforços reunidos em torno da causa, bem como o longo tempo da fase de execução do processo, apenas o primeiro eixo de estruturação administrativa foi finalizado<sup>19</sup>.

No eixo da socioeducação, embora uma consultoria técnica contratada junto à Universidade Federal do Rio Grande do Norte tenha apresentado um Projeto Político-Pedagógico e um Regimento Interno para as unidades de atendimento, bem como a revisão do Manual de

---

19 Vide Lei Complementar Estadual nº 614/2018, que dispõe sobre a Lei Orgânica e o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos servidores da FUNDASE/RN.

Segurança Socioeducativa, as medidas não foram implementadas pela FUNDASE/RN em razão de discordâncias técnicas.

No último eixo, da intersetorialidade, os diversos compromissos firmados nas áreas de educação, saúde, cultura, esporte, lazer e segurança pública não foram cumpridos ou, no máximo, foram parcialmente atendidos, permanecendo patente o estado de ausência de políticas públicas sociais no atendimento socioeducativo potiguar.

Não há outra constatação, portanto, a não ser a de que a consensualidade, de fato, é um dos principais catalisadores do processo de transformação estrutural. Se a demanda estruturante não for desenvolvida na ambiência de uma reunião conjunta de esforços direcionadas a uma finalidade única, certamente o processo se mostra inexpressivo ou, quando muito, de pouco impacto prático.

Neste ponto, o polo passivo da ação (o estado do Rio Grande do Norte) precisaria demonstrar autêntica *boa vontade administrativa*, no sentido de cumprir as determinações e os acordos pactuados no projeto de reestruturação, dentre as quais assegurar uma previsão orçamentária compatível com as despesas de custeio e investimento na FUNDASE/RN, bem como a realização de concursos públicos, a disponibilização de Policiais Militares para a segurança interna das unidades socioeducativas, a publicação de um Decreto Estadual dispendo sobre as responsabilidades do Poder Executivo Estadual com a segurança externa das unidades, etc.

Assim, não há dúvidas de que a postura assumida pelo Poder Judiciário se mostrou essencial para a correção de uma falha gerada pelas estruturas majoritárias. E, para tanto, foi necessário que este poder, atuando como representante indireto da vontade popular, norteasse um processo de transformação e o desenvolvimento de um planejamento estratégico reestruturante que, embora não tenha resolvido definitivamente a questão, ao menos inaugurou novas noções e possibilidades exequíveis no sentido de amenizar os danos existentes. O estado do Rio Grande do Norte, embora não tenha se demonstrado solícito e disposto o suficiente para a plena execução das medidas tidas como essenciais, ao menos encerrou o processo com uma verdadeira

cartilha de ações programáticas capazes de conduzir a FUNDASE/RN a um estado ideal de coisas.

## REFERÊNCIAS

ARENHART, S.C.; OSNA, Gustavo. **Curso de direito processual coletivo**. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2019

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**. 16.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **A judicialização da vida e do Supremo Tribunal Federal**. Rio de Janeiro: Fórum, 2018.

COSTA, Samuel P.; NUNES, Leonardo S.. **Medidas estruturais no ordenamento jurídico brasileiro**: Os problemas da rigidez do pedido na judicialização dos conflitos de interesse público, 2018.

DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações estruturais, direitos fundamentais e o estado de coisas inconstitucional**. 2017. 220 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

DIDIER, Fredie; ZANETTI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil - Processo Coletivo**. 14<sup>a</sup> ed. Salvador: Juspodivm, 2020, v. 4.

FISS, Owen M., **The Civil Rights Injunction**. Addison Harris Lecture, 1978.

GALDINO, Matheus Souza. **Elementos para uma compreensão tipológica dos processos estruturais**. Dissertação (Mestrado-Direito). Orientador: Prof. Dr. Fredie Didier Jr. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2019.

JOBIM, Marco Félix. **As medidas estruturantes e a legitimidade democrática do Supremo Tribunal Federal para sua implementação.** PUCRS, 2012.

PRADE, Péricles. **Conceito de interesses difusos**, 2ªed., São Paulo: R T, 1987.

RIO GRANDE DO NORTE. 3ª Vara da Infância e da Juventude da Comarca de Natal. **Ação Civil Pública nº 0108149-70.2014.8.20.0001**, Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte (autor), Estado do Rio Grande do Norte e Fundação Estadual da Criança e do Adolescente - FUNDAC (réus), 25 de fevereiro de 2014.

TATE, C. Neal; JACKSON, Donald W. **The global expansion of judicial power.** New York: New York University Press, 1995.

STRECK, Lênio Luiz. **Jurisdição Constitucional.** 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

## **THE LIMITS OF PUBLIC CIVIL ACTION IN THE PURSUIT OF STRUCTURAL INJUNCTIONS: AN ANALYSIS ABOUT THE FUNDASE/RN INTERVENTION LAWSUIT.**

### **ABSTRACT**

This article aims to observe the juridical dogmatic deployment in the defense of diffuse interests inserted in the collective procedure and within the justifiable limits to the Public Prosecution Service, in order to performing in a context of strategic litigation with the structural injunctions. Therefore, the text analyzes the FUNDASE/RN intervention lawsuit, which demanded an effective Public Prosecution performance,

aiming for concrete solutions able to protect the rights of youngs subjected to degrading conditions in the institution. According to this perception, remains evident the conclusion that, although the judiciary has unjustifiably assumed solipsist positions in recent years, there are lawsuits that demand structural reforms, with respect of the requirements of necessity and suitability, within the normative limits and its institutional competences.

**Keywords:** Brazilian Code of Civil Procedure. Public Civil Action. Structural Injunctions. FUNDASE/RN. Judicial Decisionism.