

SOLUÇÃO EXTRAPROCESSUAL DA TUTELA DO DIREITO COLETIVO: UMA ANÁLISE DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE MARINGÁ E A INTERVENÇÃO NO DIREITO DA PERSONALIDADE

EXTRAPROCEDURAL SOLUTION FOR GUARDIANSHIP OF COLLECTIVE LAW: AN ANALYSIS OF EDUCATION CHILDISH IN PUBLIC CIVIL ACTION IN MARINGÁ AND INTERVENTION IN PERSONALITY LAW

Andréa Carla de Moraes Pereira Lago

Doutora em Ciências Jurídicas pela Universidade do Minho, Portugal. Mestre em Ciências Jurídicas pelo Centro Universitário de Maringá Possui Graduação em Direito pela Universidade Estadual de Maringá, com Pós-Graduação “Lato Sensu” em Direito Civil e Processual Civil pelo Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Sócio-Econômicos. Professora Permanente do programa de Mestrado e Doutorado em Ciências Jurídicas da Universidade Unicesumar (2021); Docente do curso de graduação em Direito da universidade UNICESUMAR (2008); Pesquisadora do JusGov - *Research Centre for Justice and Governance* - Universidade do Minho-PT (2019); Líder do Grupo de Pesquisa “ Meios Extrajudiciais de Solução de Controvérsias (MERCs). Conciliadora e Mediadora Judicial (CNJ); Coordenadora do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania - CEJUSC Extensão Unicesumar; Conciliadora e Mediadora do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania - CEJUSC Extensão Unicesumar. Advogada.

E-mail: andrea.lago@unicesumar.edu.br

Gabriela Decurcio

Mestranda em Direitos da Personalidade pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas (PPGCJ) pelo Centro Universitário de Maringá Unicesumar,

com enfoque nos instrumentos de efetivação dos direitos da personalidade e com orientação da Prof. Dra. Andréa Carla de Moraes Pereira Lago. Pós-graduada em Prática Trabalhista Avançada pelo Instituto Damásio de Direito. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná.
E-mail: gabi_decurcio@hotmail.com

Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar a educação como direito coletivo, correlacionando-a com os direitos da personalidade, por ser base do desenvolvimento humano e da personalidade. Tem por escopo averiguar o caso verídico da cidade de Maringá/Paraná calcado na Ação Civil Pública ajuizada no ano de 2018 pelo Ministério Público do Paraná, em função da fila de espera em creches na cidade de Maringá. Ainda analisará os Mecanismos Extraprocessuais de Soluções de Controvérsias (MESC's) como possíveis e adequados instrumentos de solução das ameaças ou danos ao direito coletivo, em especial à educação infantil. Para tanto, o presente estudo se assentará numa pesquisa desenvolvida segundo o método de abordagem dedutivo, de procedimento histórico e comparativo, utilizando-se de explanação jurídico interpretativa, exegética, sistemática e crítica, cuja técnica do estudo fundamentar-se-á na pesquisa bibliográfica nacional e estrangeira.

Palavras-chave: Direito à educação. Tutela processual coletiva. Ação civil pública. Mecanismos extraprocessuais de solução de conflitos (MESC's).

Abstract

This article aims to analyze education as a collective right, correlating it with personality rights, as it is the basis of human and personality development. Its scope is to investigate the true case of the city of Maringá/Paraná based on the Public Civil Action filed in 2018 by the Public Ministry of Paraná, due to the queue at daycare centers in the city of Maringá. It will also analyze the Extra-Procedural

Dispute Settlement Mechanisms (MESC's) as possible and adequate instruments for solving threats or damages to collective rights, especially to early childhood education. Therefore, the present study will be based on a research developed according to the deductive method of approach, of historical and comparative procedure, using interpretive, exegetical, systematic and critical legal explanation, whose study technique will be based on bibliographical research. national and foreign.

Keywords: *Right to education. Collective procedural protection. Public civil action. Extra-procedural dispute resolution mechanisms (MESC's).*

1 INTRODUÇÃO

O Estado tem buscado uma cultura da paz e os mecanismos extraprocessuais de solução de conflitos (MESC's) são um dos instrumentos para alcançar o desejado. No direito coletivo essas soluções são raramente utilizadas e as partes optam, com mais frequência, pelo procedimento comum, qual seja tutela coletiva processual.

Em um breve estudo da ação civil pública ajuizada em 2018 pelo Ministério Público do Paraná na cidade de Maringá, consta-se que a ausência da celeridade processual acaba por interferir de forma prejudicial na personalidade da criança, motivo pelo qual a solução extraprocessual se mostra relevante e de suma importância.

Faz-se imprescindível ressaltar que as ações coletivas tratam de casos litigiosos de massa, ou seja, o autor estará em nome próprio postulando em juízo direito ou interesse alheio. Em algumas delas, há um rol de legitimados para ajuizar a ação, como é o caso da ação civil pública. Essas ações defendem direitos e interesses coletivos pertencentes a grupos, classes e categorias, assim, a sentença deferida ou a decisão firmada entre as partes acabam por abranger número indeterminado de sujeitos.

No caso estudado, a ação civil pública ajuizada perdura por tempo significativo e ainda encontra-se em fase recursal. Apesar de haver decisão liminar

concedida, não houve resolução do problema, uma vez que há crianças sem acesso à educação infantil e, em razão disso, tendo sua inteligência física e psíquica prejudicadas. Assim, por meio da autocomposição, a pacificação e convivência de crianças com demais seres humanos seria prioridade, garantindo a elas o desenvolvimento humano e de sua personalidade, além da eficácia, qualidade e celeridade na solução do conflito.

Posto isso, o artigo primeiramente tratará da educação como direito coletivo, ressaltando a educação infantil de crianças, seus efeitos e requisitos, além da interferência na personalidade da criança que se encontra em desenvolvimento. Após, investigará a tutela coletiva judicial direcionada para uma de suas espécies, a ação civil pública, sua natureza jurídica e legitimados. Posteriormente será analisado o caso tido como base de estudo, ajuizado pelo Ministério Público do Paraná, na cidade de Maringá, a fim de demonstrar a ausência da celeridade processual e danos prejudiciais no desenvolvimento da criança. Por fim, será analisada a possibilidade de resolução extraprocessual de conflitos coletivos decorrentes de dano ou ameaça de dano à educação, no caso estudado, a possibilidade de solucionar o problema de ausência de vagas de creches por meio de tutelas extraprocessuais.

Nesse sentido, o método utilizado na pesquisa se assentará no hipotético-dedutivo, com o objetivo de identificar os meios tradicionais de resolver conflitos coletivos, a importância da educação como direito da personalidade e possível hipótese de solução extraprocessual para solucionar tais conflitos. Quanto à metodologia, esta será amparada por pesquisas bibliográficas em livros, periódicos e artigos científicos nacionais e estrangeiros.

2 A EDUCAÇÃO COMO DIREITO COLETIVO E O DIREITO DA PERSONALIDADE

A Constituição Federal de 1988 foi marco histórico para que os direitos e garantias fundamentais fossem priorizados. Com isso, a educação tornou-se um direito fundamental de natureza social, conforme a previsão do artigo 6º e detalhada no artigo 205 e seguintes.

Assim, antes de definir a educação, o direito fundamental precisa ser caracterizado. Para isso, Jorge Miranda ensina que os direitos fundamentais são “direitos ou posições jurídicas ativas das pessoas enquanto tais, individual ou institucionalmente consideradas, assentes na Constituição” (MIRANDA, 2014, p. 9). No mesmo sentido, Sarlet define os direitos fundamentais como posições jurídicas que foram integradas à Constituição por seu conteúdo e importância, e, portanto, retirada da esfera dos direitos disponíveis (SARLET, 2018, P.78).

Decorrente dos direitos fundamentais, os direitos da personalidade, considerados essenciais, são compreendidos como posições jurídicas pertencentes ao homem pelo simples fato de nascer e viver. Tem por objeto o modo físico e moral da pessoa, motivo pelo qual podem estes serem exigidos de outrem (MIRANDA, 2014, p. 73).

Os direitos fundamentais têm como titular toda e qualquer pessoa, pessoa esta que figura como sujeito ativo da relação jurídico-subjetiva, em face de uma segunda pessoa a qual aquele pode exigir respeito, proteção ou promoção de seu direito. Aqui é possível trazer referência ao princípio da universalidade para a titularidade de tais direitos (SARLET, 2018, p. 215-216), aliás, não é em vão que a Constituição Federal enunciou que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza...”¹ (BRASIL, 1988).

Dentre os direitos fundamentais, é possível encontrar a educação, elencada no artigo 6º da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Nesse viés, Sarlet (2018, p. 234) ensina que, além dos direitos fundamentais se referirem à tutela e promoção da individualidade do sujeito, tais direitos representam valores da comunidade, os quais devem o Estado e a sociedade respeitarem, protegerem e promoverem. Deste

1 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

2 Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

modo, tanto o Estado quanto os particulares podem estar vinculados ao dever de proteção, a depender da natureza dos destinatários e do objeto.

No mesmo sentido, o artigo 23 inciso V da Constituição Federal, aponta competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para proporcionar meios de acesso à educação. Ainda, o artigo 30, inciso VI, do mesmo corpo legal, determina que o município é responsável em manter programas de educação infantil e ensino fundamental, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado (BRASIL, 1988).

Nesse viés, além da pessoa natural ser titular de direitos fundamentais, orientada pelo princípio da dignidade humana, nos termos do artigo 1º, inciso III da Constituição Federal, da isonomia e universalidade, as pessoas jurídicas também estão sujeitas a esta titularidade, a fim de melhor proteger os direitos das pessoas físicas (SARLET, 2018, p. 217-231).

Ressalta-se ainda que o artigo 205 da Constituição Federal posiciona a educação como direito de todos e como dever do Estado e da família de promovê-la. Também, destaca que é necessária a colaboração da sociedade para o pleno desenvolvimento da pessoa, sua qualificação para o trabalho e seu preparo para o exercício da cidadania (BRASIL, 1988).

Além de previsão constitucional, há uma série de documentos jurídicos que contêm dispositivos relevantes do direito à educação. Estes entenderam ser a criança sujeito de direitos, dentre eles, a educação proporcionada pelo Estado, pela família e pela comunidade (MOLETTA, 2018, p. 13).

O decreto nº 591/ 1992, por exemplo, concede à família a responsabilidade pela criação e educação dos filhos e ao Estado o reconhecimento que toda pessoa tem direito à educação, a qual deve visar o pleno desenvolvimento da personalidade humana e fortalecer os direitos humanos e liberdades fundamentais. Ainda, prevê a gratuidade da educação primária e acessibilidade à educação secundária e nível superior (BRASIL, 1992).

A lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional também traz a educação como dever da família e do Estado com a mesma finalidade. A educação básica

é obrigatória dos quatro aos sete anos de idade e inclui gratuidade às crianças de até cinco anos de idade. Ainda, prevê vaga na escola pública de educação infantil próxima à residência a toda criança a partir dos quatro anos de idade, porém, devido a educação infantil, até os cinco anos de idade, visar o desenvolvimento físico, psicológico, intelectual e social, deve haver oferta de vagas em creches, para crianças de até três anos de idade e pré-escolas para crianças de quatro e cinco anos. Por ser obrigatória, quando não houver comprometimento do Estado, é possível acionar o poder público para exigí-la (BRASIL, 1996).

O Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 acompanha a mesma linha de raciocínio e reporta o dever da educação à família, comunidade, sociedade e poder público (BRASIL, 1990). Já em 2001, a lei n.º 10.172 trouxe diretrizes para a educação infantil e destaca que esta primeira etapa é base da personalidade humana, da inteligência, da vida emocional e da socialização, o que leva a primeiras experiências da vida e podem gerar autoconfiança, cooperação, solidariedade e responsabilidades (BRASIL, 2001).

Note, portanto, que a educação infantil tem papel essencial para o início da formação da pessoa e contribui para o alcance da finalidade reportada anteriormente, além de consolidar diversas habilidades, descobertas de novos conhecimentos e permitir a independência crescente, para que haja maior tomada de consciência da própria identidade da criança (MOLETTA, 2018, p. 13).

Assim, torna-se necessário mencionar que os direitos ou interesses coletivos, em sentido estrito, pertencem a grupos, categorias ou classes de pessoas que guardam alguma relação com o dano, ligadas entre si por uma relação jurídica e não por um vínculo. Em razão disso, a sentença das ações coletivas abrange um número indeterminável de sujeitos, vez que o objeto é comum e resultado de uma circunstância fática (TEIXEIRA; BUSIQUIA, 2017, p. 165).

Deste modo, apresentado deveres e legislações relevantes, frisa-se que a educação é um direito fundamental social que não recai apenas sobre o indivíduo (individual), mas também tem como titular a coletividade (transindividual)

(SARLET, 2018, p. 226), o que a caracteriza como bem comum, além de assegurar a cada pessoa individualmente o pertencer e desenvolver de sua existência mediante a integração em determinados grupos.

3 A TUTELA COLETIVA PROCESSUAL

Com o desenvolvimento da sociedade no decorrer dos anos e desdobramentos jurídicos considerados inevitáveis, a jurisdição individualista deixou de ser única capaz de resolver conflitos existentes no plano dos fatos, o que levou a necessidade de criação de novos instrumentos para que ocorra a pacificação de conflitos.

Até 1988, as tutelas coletivas, em especial a ação civil pública, tratavam de uma tutela considerada restrita, ligada apenas ao meio ambiente e ao consumidor. Após o surgimento da Constituição Federal, a proteção coletiva foi universalizada sem que houvesse qualquer limitação em relação ao objeto do processo. Dessa forma, o sistema jurídico coletivo permite seu acesso a um maior grupo relacionado ao direito coletivo, que por consequência, vem a completar carências que ainda persistem (TEIXEIRA; BUSIQUIA, 2017, p. 165). Assim, ocorreu o desenvolvimento das ações coletivas, com seus próprios elementos estruturais (PINHO, 2020, p. 12).

A pretensão do surgimento de ações coletivas não foi finalizar a importância da tutela individual, mas sim, tratar de casos litigiosos de massa, em que a conduta pode atingir elevado número de indivíduos, o que os tornam insuficientes e inadequados de serem tratados no procedimento civil comum (CAETANO, 2020, p. 14).

O autor Humberto Dalla Bernardina de Pinho (2020, p. 12), referente à essência coletiva desses procedimentos, ensina que:

Podem existir várias ações sobre a mesma questão, e o ordenamento sempre ofereceu saídas para tanto, como o litisconsórcio, a conexão, a continência, a suspensão por questão prejudicial. O que torna uma

técnica de solução única de várias questões coletiva é o alto grau de relevância que possuirá para uma coletividade mais ampla do que aquela envolvida nos litígios subjetivos individuais.

Assim, o Estado busca garantir proteção a determinado bem jurídico que esteja lesado ou ameaçado, mesmo que ainda assim haja possibilidade dos conflitos de interesses serem objetos de apreciação isolada/ individual (MOREIRA, 1991, p. 187). Ademais, ressalta-se que quando houver sentenças de procedência do pedido em ações coletivas que tutelam direitos individuais, difusos ou coletivos, a sentença fará coisa julgada *erga omnes* (RIBEIRO; VINCE; NETTO, 2019, p. 269).

Nesse viés, define-se por tutela coletiva, uma moderna função jurisdicional, com especial abrangência e que tem por objeto bens jurídicos transindividuais, ou seja, uma ação coletiva que envolva direitos coletivos e difusos, vez que seus efeitos podem atingir a coletividade em uma discussão concreta (ação coletiva de direitos individuais homogêneos) ou em uma discussão abstrata (incidentes de fixação de tese jurídica) (PINHO, 2020, p. 13). Além disso, divide-se em diversas espécies, como ação civil pública, ação popular, mandado de segurança coletivo, entre outros.

A ação civil pública se destaca dentre as espécies. Trata-se de um instrumento de defesa de interesses metaindividuais e processuais que conferem ao Ministério Público o controle popular sobre atos dos poderes públicos. Também é instrumento adequado para reprimir ou impedir danos aos interesses difusos da sociedade (COSTA, 2011, p. 2).

Apesar de possuir lei própria, Lei nº 7.347/1985, esta ação é norteadada por alguns princípios, como o princípio do acesso à justiça que defende não somente o titular do direito, mas qualquer outro legitimado que possa comparecer em juízo; o princípio da universalidade da jurisdição que tem como finalidade ampliar a tutela jurisdicional às massas e aos conflitos de massas; o princípio da economia processual que visa decidir, em um único processo,

questões que resultariam numa infinidade de ações individuais; o princípio da máxima prioridade jurisdicional da tutela coletiva que evita a proliferação de processos individuais diante à licitude dos interessados aproveitarem os efeitos da coisa julgada coletiva; dentre outros (ANDRADE; MASSON; ANDRADE, 2018, p. 47-57).

Como mencionado, a ação civil pública possui lei própria que prevê rol de legitimados para pleitear direitos que pertencem a um grupo, uma classe ou uma categoria de pessoas, ora determinadas ou determináveis, ora não. Assim, o autor estará em nome próprio postulando em juízo direito ou interesse alheio. Destaca-se ainda que o interesse coletivo só poderá ser defendido por ações coletivas, motivo pelo qual não atinge diretamente as ações propostas de forma individual (GONÇALVES, 2018, p. 68-69).

Nos termos do artigo 5º da lei de ação civil pública, os legitimados para propositura desta ação são: Ministério Público; Defensoria Pública; União, Estados, Distrito Federal e Municípios; autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; associação constituída há pelo menos um ano com fins institucionais de proteção ao interesse coletivo. A lei ainda indica que a atuação do Ministério Público, caso não seja como autor, deverá ser como fiscal (BRASIL, 1985).

Em relação à legitimidade passiva, neste rol poderá constar qualquer pessoa, física ou jurídica, que seja responsável pelo dano ou pela ameaça do dano. Incluem-se aqui até mesmo entes despersonalizados quando dotados de personalidade judiciária e também os entes previstos no rol de legitimados ativos, exceto o Ministério Público, vez que é órgão estatal destituído (ANDRADE; MASSON; ANDRADE, 2018, p. 113).

Ademais, tem-se como objeto da ação civil pública uma condenação em pecúnia ou uma obrigação de fazer ou não fazer, conforme previsão do artigo 3º da lei (BRASIL, 1985). Frisa-se que prevalece a obrigação de fazer ou não fazer, enquanto a condenação em dinheiro ocorrerá somente nas hipóteses em que houver danos irreversíveis. Além disso, por ser o objeto plenamente admissível,

poderá, por meio da ação civil pública, adotar providências, a fim de que se promovam políticas públicas e alcance a efetividade dos direitos sociais, como a educação (SILVA; FERNANDES, 2018, p. 79-95).

Da sentença *erga omnes* proferida na ação pública estudada, poderá ser compelido à administração pública a corrigir o ato anulado, para que volte a seu estado anterior ou, se não for possível a primeira hipótese, responder com o patrimônio pelos danos causados. Ainda, é possível que haja indenização para um fundo próprio criado por lei, a fim de o ente público omissor atuar em favor da maioria dos interesses difusos da sociedade (COSTA, 2011, p. 3).

Posto isto, realça-se a educação por meio da Constituição Federal, a qual afirma ser a educação um direito da coletividade que visa o pleno desenvolvimento da pessoa, assim preparando-a para exercer a cidadania (SILVA; FERNANDES, 2018, p. 79-95). Também se tem que a educação depende de políticas públicas e é reconhecida como direito coletivo, motivo pelo qual há a possibilidade da ação civil pública ser instrumento para combater qualquer disfunção das políticas educacionais e diminuir as desigualdades sociais. Dessa forma, é possível realizar a análise da situação das creches na cidade de Maringá/PR, objeto de ação civil pública.

4 ESTUDO DE CASO: O POSSÍVEL FIM DA FILA DE ESPERA PARA CRECHES NA CIDADE DE MARINGÁ DECORRENTE DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA

O Ministério Público do Paraná, em 2018, ajuizou ação civil pública³ em face do município de Maringá em razão da ausência de oferta de matrículas na educação infantil, mais especificamente ausência de vagas em creches. Foi relatado que, na época do ajuizamento da ação, havia cerca de quatro mil crianças de até três anos de idade na lista de espera da prefeitura, aguardando por uma matrícula na rede pública.

3 Autos nº 0008456-37.2018.8.16.0017 – Tribunal de Justiça do Estado do Paraná

Em decisão liminar, o juízo ressaltou que: “É o prefeito quem, no âmbito municipal, tem o dever de direcionar a atuação da Administração para a efetivação de direitos prioritários, como a educação” (MPPR, 2020).

É possível notar que o Ministério Público, como já mencionado no capítulo anterior, é ente legitimado para ajuizar a referida ação, nos termos do artigo 5º da Lei nº 7.347/1985, lei da ação civil pública. Ainda, o município de Maringá é legitimado para figurar no pólo passivo, vez que seria o responsável pelo dano ou ameaça do dano, nesse caso, estaria atingindo um direito coletivo (BRASIL, 1985).

Na época, a justiça determinou que o município de Maringá, juntamente com o prefeito, promovesse a matrícula de todas as crianças de até três anos da cidade, as quais os responsáveis manifestaram interesse em vagas para a educação infantil na rede pública. O Ministério Público do Paraná ainda reforçou que a negativa do município em regularizar a situação violaria princípios constitucionais de acesso à educação, além de diversos dispositivos jurídicos. No mesmo sentido, em sentença de mérito, destacou-se que (MPPR, 2020):

A não execução imediata da determinação de cumprimento da obrigação de disponibilizar o acesso à escola, além de ferir o direito à educação, por via reflexa, trará prejuízo à formação moral e intelectual das crianças, contexto este ensejador de lesão irreparável ao desenvolvimento global dos infantes, e, que, por consequência, lhes impingirá situação de risco.

Conforme previsto na lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/1996, os municípios estão incumbidos de oferecer educação infantil em creches e a manutenção e desenvolvimento do ensino⁴, para crianças de até

4 Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de: (...)V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados

três anos de idade⁵ (BRASIL, 1996).

Em primeira instância, foi estipulado prazo final em 30 de dezembro de 2020 para o cumprimento da sentença, sob pena de multa em face do gestor do município. Ademais, foi fixado ao município sanção em valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais) e ao prefeito no valor de R\$ 100,00 (cem reais) por criança, que na data posterior ao término do prazo, estivesse fora da escola (MPPR, 2020). Após recurso, o Tribunal de Justiça do Paraná manteve parcialmente a determinação, inclusive a obrigação de garantir as vagas, que passou a dever ser cumprida dentro de 20 (vinte) dias após o encerramento da suspensão das aulas em decorrência da pandemia do covid-19, sob pena de multa de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) e R\$ 50,00 (cinquenta reais), respectivamente (RICMAIS, 2022).

Note que fora aplicado multa na ação judicial, para caso não ocorresse o cumprimento integral da sentença. Nesse viés, tem-se que a aplicação de multas é uma forma, prevista na lei de ação civil pública (BRASIL, 1985) para estimular o réu a cumprir com a decisão proferida (DIAS; OLIVEIRA NETO, 2005, p. 47).

Ainda em 2022, mesmo com recursos pendentes em julgamento no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal, houve decisões significativas a fim de que o MPPR passou a requerer o cumprimento provisório da sentença. Em razão disso explicou a prefeitura de Maringá que (RICMAIS, 2022):

Segue trabalhando para ampliar o número de vagas na rede municipal de ensino. O município realiza a reforma, ampliação de construção de novas unidades de ensino e também faz a contratação de vagas na rede privada para garantir o direito à educação para as crianças.

Posto isso, tem-se que a ação coletiva, nesse caso a ação civil pública, foi ajuizada pelo Ministério Público do Paraná no ano de 2018 e, há aproximadamente

pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

5 Art. 30. A educação infantil será oferecida em: I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;

cinco anos, o processo segue em fase recursal, apesar de já haver cumprimento provisório da sentença. Além disso, constata-se que, mesmo com o cumprimento de sentença provisória, há crianças sem acesso à educação infantil, o que compromete, de maneira negativa, a inteligência física e psíquica delas, além de prejudicar a formação como ser humano e de sua identidade.

Em 2022, o Supremo Tribunal Federal ressaltou ser a educação básica um direito fundamental e reforçou ser responsabilidade do Estado assegurar vagas em creches e na pré-escola às crianças de até cinco anos de idade, grupo este que tem prioridade e precisam ser atendidas. Assim, o Estado passou a coletar informações junto às prefeituras para analisar o déficit de vagas e a ausência da prestação de serviço educacional (DPE/PR, 2022).

Por fim, em caso semelhante, a fim de evitar o ajuizamento de ações coletivas, um caminho consensual e um serviço mais ágil, em 2022, no município de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, foi acordado junto a Defensoria Pública do Estado, acordo extrajudicial para a disponibilização de vagas para a educação infantil, no qual a prefeitura comprometeu-se a encaminhar os alunos para a rede privada frente à inexistência de vagas na rede pública (DPE/PR, 2022). Dessa forma, em razão de ausência de vaga na rede pública, para que as crianças não perdessem mais tempo e nem fossem prejudicadas em seus direitos fundamentais e da personalidade, buscou-se solução por meio de mecanismos extrajudiciais de solução de controvérsias, demonstrando a possibilidade e a eficácia da solução sem que haja ajuizamento de ação.

5 A POSSIBILIDADE DE TUTELA EXTRAPROCESSUAL COMO RESOLUÇÃO DE CONFLITOS COLETIVOS

O judiciário brasileiro tem procurado uma cultura de paz, pouco conhecida e executada até então, porém em evolução. Assim, vem buscando a efetivação de uma resolução de litígios e a tutela de interesses particulares não só por meio de uma sentença.

Com o surgimento do Código de Processo Civil, em 2015, notou-se previsão ao referido acesso à justiça por meios extrajudiciais de solução de conflitos, como conciliação, mediação, negociação e arbitragem. Humberto Dalla Bernardina de Pinho ensina que, com a jurisdição e a tutela coletiva, percebe-se que estas definem algo total e exclusivamente individualista, não capaz de solucionar todos os conflitos existentes decorrentes dos fatos. E ainda, que solução alternativa à decisão imposta em sentença pelo estado-juiz seria o meio mais adequado a ser utilizado. Essas modificações estruturais fizeram com que tornasse necessária a revisitação à justiça comum, a fim de fazer nascer novos instrumentos capazes de pacificar litígios. Então, surgiram, além das ações coletivas com elementos estruturais próprios, como a ação civil pública, os meios alternativos de solução de conflitos coletivos (PINHO, 2020, p. 13).

Dentre os meios alternativos de soluções de conflitos coletivos é possível encontrar a autocomposição, que não deve ser vista apenas com a finalidade de diminuir a sobrecarga do judiciário ou como único meio célere. Nas palavras de Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2016, p. 86) são outros os valores:

No caso dos processos coletivos: a) o incentivo, aos grupos de pessoas e aos colegitimados, à participação e elaboração da norma jurídica que regulará o caso; b) o respeito à liberdade de conformação das suas situações jurídicas e dos seus interesses, concretizada no direito ao autorregramento; c) a percepção de que com a participação pode-se chegar a uma justiça mais adequada, mais célere e mais duradoura, do ponto de vista coexistencial, em matérias complexas e litígios nos quais o comportamento das partes precisa ser monitorado para além da decisão judicial que põe fim ao processo.

Assim, a justiça estatal deixou de ser o único meio de solução de conflitos e passou a estar lado a lado da justiça multiportas, que reporta a necessidade de uma via adequada para a composição e não uma imposição, além de ser focada na pacificação e convivência entre indivíduos, comunidade e grupos. No direito

coletivo, mesmo que trate de direitos indisponíveis, não é diferente. É preciso respeitar a escolha dos interessados, ter atenção aos princípios norteadores, como o da autonomia da vontade e da decisão informada, previstos no Código de Processo Civil⁶ e considerar a alternativa da autocomposição. Importante citar que esta não impedirá a efetivação dos direitos indisponíveis vez que visa uma maior concretização deles (DIDIER JR.; ZANETI JR., 2016, 59-99).

Pinho ressalta que, os conflitos coletivos podem ser solucionados extrajudicialmente e não necessitam ser levados a juízo. Além disso, o meio extrajudicial deve ser via preferencial, na mesma linha do Código de Processo Civil, a fim de buscar o consenso e a celeridade. Ainda, o autor se refere ao sistema multiportas, sistema este que prevê a integração de diversas formas de resolução de litígios, seja por meios judiciais ou extrajudiciais (PINHO, 2020, p.13).

Sabe-se que nos termos da Constituição Federal⁷ e o Código de Processo Civil⁸, a apreciação jurisdicional é protegida pelo princípio da inafastabilidade, porém não é a única opção para todo e qualquer conflito. Existem instrumentos extrajudiciais aptos para resoluções de conflitos, a fim de apresentar uma proposta concreta e, se acolhida entre as partes, eliminar a utilidade da via judicial, como por exemplo, o compromisso de ajustamento de conduta (PINHO, 2020, p.14).

6 Art. 166. A conciliação e a mediação são informadas pelos princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada.

7 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

8 Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito. § 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei. § 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos. § 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

A lei de ação civil pública (BRASIL, 1985) prevê o compromisso de ajustamento de conduta, ou seja, um negócio jurídico extrajudicial com força de título executivo, em que não há submissão, anuência ou concordância⁹. Há autocomposição entre os legitimados, que poderão determinar direitos e obrigações para alcançar o fim desejado de forma extraprocessual, vez que reconhecem a violação ou ameaça de um direito transindividual (DIDIER JR.; ZANETI JR., 2016, 59-99).

Nesse sentido, Hugo Nigro Mazzilli (2010, p. 238) ensina que:

O compromisso de ajustamento de conduta é antes um ato administrativo negocial (negócio jurídico de Direito Público), que consubstancia uma declaração de vontade do Poder Público coincidente com a do particular (o causador do dano, que concorda em adequar sua conduta às exigências da lei). Assim, não podem os órgãos públicos legitimados dispensar direitos ou obrigações, nem renunciar a direitos, mas devem limitar-se a tomar, do causador do dano, obrigação de fazer ou não fazer (ou seja, a obrigação de que este torne sua conduta adequada às exigências da lei). Podem tais compromissos conter obrigações pecuniárias, mas, dados os contornos que a lei lhes deu, não devem ser estas o objeto principal do compromisso, mas sim devem ter caráter de sanção em caso de descumprimento da obrigação.

Dessa forma, o ajustamento de conduta não deve ser confundido como uma espécie de transação. Neste, há a identificação do titular lesado, além do objeto incidir sobre direitos individuais disponíveis. Já no ajustamento de conduta, o objeto refere-se a direitos metaindividuais indisponíveis, como a educação, além de ser firmado entre legitimados, que não são os titulares do direito lesado. Também, o agente da conduta reconhece a ameaça ou a violação ao direito e a assume nos termos da lei, a fim de reparar o dano causado ou evitar que tal dano aconteça de

9 Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (...) § 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

forma célere, sem acionar o judiciário e obtendo os mesmos efeitos de uma ação civil pública (CARVALHO, 2012, 16-17).

Com isso, Mazzilli (2010, p. 245), afirma, sobre o compromisso de ajustamento de conduta:

Ele apresenta notórias vantagens sobre a ação civil pública, porque permite uma solução negociada para grande parte das lesões transindividuais, ajudando, portanto, a descongestionar a Justiça, bem como garantindo mais eficaz acesso dos lesados à tutela individual e coletiva de seus interesses.

Portanto, não há dúvidas que o compromisso de ajustamento de conduta consiste em um mecanismo extrajudicial de resolução de conflitos que envolve direitos difusos e coletivos, além de ser um meio em que se economiza tempo e produz resultados de qualidade, por se tratar de uma decisão de escolha das partes e de não imposição.

6 CONCLUSÃO

O presente artigo analisou duas possíveis soluções para a ameaça ou dano ao direito coletivo, uma delas por via extraprocessual, por meio da auto-composição, a fim de alcançar o objetivo de forma consensual, pacífica, imediata, célere e eficaz, e resguardar a convivência entre os indivíduos.

Além disso, teve como objetivo geral a análise de uma ação civil pública, que se encontra em andamento desde o ano de 2018 e tem por objeto a educação infantil em razão da ausência de vagas em creches da rede pública para crianças de até três anos de idade na cidade de Maringá/PR.

Exposto isso, na primeira seção, pôde-se constatar a educação como direito coletivo, direito fundamental e direito da personalidade, levando em consideração o modo físico e moral da pessoa que figura como sujeito. A educação é, portanto, um direito fundamental, previsto na Constituição Federal, mas não

somente nela, e deve ser respeitada, protegida e promovida pelo Estado e pela sociedade. Ressaltou-se também que a educação é considerada essencial para o início da formação da pessoa, em especial a formação da identidade, tendo este direito como titular não só o indivíduo em formação, mas também a coletividade.

Na segunda seção, analisou-se a tutela coletiva processual, criada a fim de tratar de casos litigiosos de massa. Assim, o Estado busca garantir a proteção de um bem jurídico lesado ou ameaçado e, atingir um maior número de indivíduos por meio de uma sentença *erga omnes*. Dentre suas espécies, o artigo trouxe a ação civil pública, que defende interesses metaindividuais, direitos coletivos, como a educação, em ações ajuizadas por seus legitimados, previstas em lei.

Posteriormente, analisou-se, brevemente, a ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Paraná, em 2018, em face do município de Maringá, que tem por objetivo zerar a fila de espera para creches na cidade. Hoje a ação encontra-se em fase recursal, com decisão liminar deferida, porém a falta de acesso ainda é um problema. Notou-se que, além da morosidade para finalizar a ação e alcançar o objetivo, a não disponibilização da educação fere os direitos da criança e causa prejuízos à formação moral e intelectual dela.

Por fim, o presente artigo trouxe a possibilidade de tutela extraprocessual como resolução de conflitos coletivos, por meio da autocomposição. Expôs que através dessa solução é possível incentivar grupos de pessoas a participarem e buscarem uma justiça mais adequada, consensual, célere e duradoura, sem conflitos ou imposições. Nesse viés, o ajustamento de conduta é uma possível forma de solucionar os conflitos coletivos extrajudicialmente, além de ser uma solução que garante eficaz acesso dos lesados à tutela individual e coletiva.

Assim, conclui-se que os direitos coletivos, apesar de possuírem ações coletivas próprias para sua defesa, nem sempre estas são as mais adequadas. Diante da falta de celeridade do meio processual, esperar por uma decisão pode causar danos irreparáveis ao sujeito. No caso estudado, a criança pode ser prejudicada em seu desenvolvimento e formação como ser humano. Portanto, a solução extraprocessual, por meio do compromisso de ajustamento de conduta

pode se revelar muito mais adequada, vez que faz uso de técnicas conforme a necessidade do direito que está sendo tutelado.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos** - v. 1, 8. ed. Rio de Janeiro: Gen, Método, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 19 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 18 jul. 2022.

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. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 20 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 27 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 19 jul. 2022.

CAETANO, Raquel de Jesus. **A ação popular (civil) como instrumento de tutela coletiva uma análise à luz da Lei nº 83/95, de 31 de Agosto. 2020**. Tese de Doutorado. Universidade de Coimbra, 2020. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/92667>. Acesso em: 19 jul. 2022.

Carvalho, Tiago da Silva. **Compromisso de Ajustamento de Conduta Como Forma de Solução de Conflitos Metaindividuais**. Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2012/trabalhos_12012/tiagosilvacarvalho.pdf. Acesso em: 19 jul. 2022.

COSTA, Kalleo Castilho. **Ação popular e ação civil pública. Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 90, 2011. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=c4VnDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT7&dq=requisito+s+da+a%C3%A7%C3%A3o+civil+p%C3%BAblica&ots=HnPgAG0MfR&sig=iVwZ38BUDI7-hOh_d-IEK90cnvk. Acesso em: 22 jul. 2022

DIAS, Jefferson Aparecido Dias; OLIVEIRA NETO, Olavo de (coord.). **Tutelas Coletivas e Efetividade do Processo**. Bauru: Edite, 2005.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes. Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos. **Civil Procedure Review**, v.7, p. 59-99, 2016. Disponível em: <https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/132>. Acesso em: 19 jul. 2022.

DPE/RS. **Defensoria Pública e Prefeitura de Porto Alegre assinam acordo para garantir vagas em creches**. Rio Grande do Sul, 03 jun. 2022. Disponível em: <https://www.defensoria.rs.def.br/defensoria-publica-e-prefeitura-de-porto-alegre-assinam-acordo-para-garantir-vagas-em-creches>. Acesso em: 20 jul. 2022.

DPE/PR. **STF reafirma que acesso à creche é direito fundamental que beneficia crianças e mulheres.** Paraná, 26 de setembro de 2022. Disponível em: <https://www.defensoriapublica.pr.def.br/Noticia/STF-reafirma-que-acesso-creche-e-direito-fundamental-que-beneficia-criancas-e-mulheres>. Acesso em 29 out. 2022.

DUARTE, Clarice Seixas. **A educação como um direito fundamental de natureza social.** Educação & Sociedade, v. 28, p. 691-713, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/Sys3c3j8znnWkyMtNhstLtg/?lang=pt>. Acesso em: 21 jul. 2022.

GONÇALVES, Marcus Vinícius Rios. **Tutela de Interesses Difusos e Coletivos. Sinopses Jurídicas.** São Paulo: Saraiva, 2018. Disponível em: <https://eds.sbscohost.com/eds/detail/detail?vid=7&sid=05998049-7b07-4e7d-8f7d-15d1c27a6a5f%40oredis&bdata=Jmxhbm9cHQYnImc2l0ZT1lZHMtbGl2ZQ%3d%3d#AN=edsmib.000012912&db=edsmib>. Acesso em: 19 jul. 2022.

MAZZILLI, Hugo Nigro.. Compromisso de Ajuste de Conduta: Evolução e Atuação do Ministério Público. **Revista Direito e Liberdade.** v. 1, pág. 225-246, 2010. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/16046349.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional: Direitos Fundamentais - Tomo – IV.** 5. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

MOLETTA, Ana Keli. **A Educação Infantil e a Garantia Dos Direitos Fundamentais Da Infância.** Porto Alegre: SAGAH, 2018. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsmib&AN=edsmib.000014666&lang=pt-br&site=eds-live>. Acesso em: 20 jul. 2022.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Ações coletivas na Constituição Federal de 1988.** In: **Revista de processo.** p. 187, 1991. Disponível em: https://www.academia.edu/download/34226437/BARBOSA_MOREIRA__Jose_C._Acoes_coletivas_na_Constituicao_Federal_de_1988.pdf . Acesso em: 19 jul. 2022.

MPPR. Central de Comunicação Social do MPPR. **Garantia de vagas na educação infantil em Maringá a todas as crianças de 0 a 3 anos é tema de julgamento que será transmitido ao vivo, on-line.** Paraná, 30 nov. 2020. Disponível em: <https://comunicacao.mppr.mp.br/modules/noticias/makepdf.php?storyid=23204>. Acesso em: 20 jul. 2022.

MPPR. Ministério Público do Paraná. **Ação do Ministério Público do Paraná garante oferta de matrículas na educação infantil em Maringá a toda criança que buscar vaga em creche.** Paraná, 17 mar. 2020. Disponível em: <https://mppr.mp.br/2020/03/22421,11/Acao-do-Ministerio-Publico-do-Parana-garante-oferta-de-matriculas-na-educacao-infantil-em-Maringa-a-toda-crianca-que-buscar-vaga-em-creche.html>. Acesso em: 20 jul. 2022.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Manual de tutela coletiva.** São Paulo: Saraiva Jur, 2020. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsmib&AN=edsmib.000022431&lang=pt-br&site=eds-live>. Acesso em: 18 jul. 2022.

RIBEIRO, Daniela Menengoti Gonçalves; VINCE, Fernando Navarro; NETTO, João Paulo Gomes. **Acesso à justiça: a tutela coletiva de direitos individuais homogêneos e dos direitos da personalidade.** *Juris Poiesis-Qualis B1*, v. 22, n. 30, p. 264-282, 2019. Disponível em: <http://revistaadmmade.estacio.br/index.php/jurispoiesis/article/view/7617>. Acesso em: 20 jul. 2022.

RICMAIS. **MP exige que Prefeitura de Maringá acabe com fila de espera para creches da cidade.** RICMAIS, R7, Maringá, 11 maio 2022. Disponível em: <https://ricmais.com.br/justica/mp-exige-que-prefeitura-de-maringa-acabe-com-fila-de-espera-para-creches-da-cidade/>. Acesso em: 20 jul. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** Uma teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional. 13. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SILVA, Luciana Andréa França; FERNANDES, Wanderson Dias. **A Ação Civil Pública Como Instrumento Para Efetivação Do Direito À Educação.** Revista Cidadania e Acesso à Justiça, v. 4, n. 2, p. 79-95, 2018. Disponível em: <https://core.ac.uk/reader/210567100>. Acesso em: 20 jul. 2022.

TEIXEIRA, Rodrigo Valente Giublin; BUSIQUIA, Thais Seravali Munhoz Arroyo. **A tutela coletiva sob o viés do acesso à justiça: análise de sua efetividade através do processo coletivo.** Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça, v. 11, n. 37, p. 151-184, 2017. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/127>. Acesso em: 21 jul. 2022.

Submissão: 21.jun.23

Aprovação: 23.nov.23