

**XXVII ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI SALVADOR – BA**

**DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I**

**EDITH MARIA BARBOSA RAMOS**

**MARIA AUREA BARONI CECATO**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

**Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

**Secretarias:**

**Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

**Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

**Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

**Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFBA

Coordenadores: Edith Maria Barbosa Ramos; Maria Aurea Baroni Cecato – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-616-1

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito, Cidade Sustentável e Diversidade Cultural

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Salvador, Brasil).

CDU: 34



# **XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI SALVADOR – BA**

## **DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I**

---

### **Apresentação**

Os artigos publicados foram apresentados no Grupo de Trabalho de Direitos Sociais e Políticas Públicas I, durante o XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, realizado em Salvador/BA, entre os dias 13 a 15 de junho de 2018, em parceria com o Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

Os trabalhos apresentados abriram caminho para importantes discussões relacionadas aos campos temáticos do GT, em que os participantes (professores, pós-graduandos, agentes públicos e profissionais da área jurídica) puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração o momento político, social e econômico vivido pela sociedade brasileira, em torno da temática central do evento – DIREITO, CIDADE SUSTENTÁVEL E DIVERSIDADE CULTURAL. Referida temática apresenta os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica terão que enfrentar, bem como as abordagens tratadas em importante encontro, possibilitando o aprendizado consistente dos setores socioestatais, políticos e de mercado.

Na presente coletânea encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Mestrado e Doutorado do Brasil, tendo sido apresentados no GT 23 (vinte e três) artigos de boa qualidade, selecionados por meio de avaliação por pares.

Os trabalhos ora publicados foram divididos em quatro eixos temáticos: Direito à educação, acesso ao trabalho e igualdade de oportunidades; Direito à saúde, políticas públicas de saúde e judicialização da saúde; Direito ao meio ambiente e equidade; Questão social, direitos sociais e políticas públicas.

No tocante ao Direito à educação, acesso ao trabalho e igualdade de oportunidades, 7 (sete) artigos enfrentaram temas que trataram de questões como: 1) O jovem e o acesso ao trabalho: empregabilidade do jovem e o direito ao trabalho decente para uma vida digna; 2) A ADC 41 /DF e a constitucionalidade das ações afirmativas em concursos públicos; 3) A educação como fator de combate à pobreza: uma análise dos resultados do plano Brasil sem miséria; 4) Apontamentos sobre a legitimidade dos provimentos jurisdicionais para análise de políticas públicas relacionadas à fixação de corte etário para ingresso no ensino fundamental; 5) As

políticas públicas de inclusão ao ensino superior: uma análise do contexto brasileiro nos últimos 20 anos; 6) As violações dos direitos de adolescentes transexuais nas escolas e, ainda, a 7) Evolução do direito à educação no Brasil sob a perspectiva pós-colonial

Com relação ao eixo temático do Direito à saúde, políticas públicas de saúde e judicialização da saúde, foram apresentados 7 (sete) trabalhos que em certa medida, discutiram os limites e possibilidades das políticas públicas e do direito à saúde no atual sistema normativo brasileiro. Foram discutidos os seguintes temas: 1) A judicialização do direito à saúde: controle de política pública ou sistema de micro justiça?; 2) A Reforma Psiquiátrica brasileira: a desinstitucionalização da saúde mental e a cultura como alternativa terapêutica; 3) Direito à saúde, lógica de mercado e o seguro hipotético em Ronald Dworkin; 4) Limites e possibilidades do transconstitucionalismo na judicialização da saúde; 5) O direito à saúde e a invisibilidade estatística dos povos indígenas: a carência de dados demográficos e epidemiológicos; 6) Políticas públicas para incorporação de novas tecnologias no sistema único de saúde e, por fim, 7) Sistemas públicos de saúde e eficiência: um comparativo Brasil e Itália.

Em terceiro momento, destaca-se o eixo Direito ao meio ambiente e equidade, com um conjunto de 3 (três) artigos que abordaram diferentes aspectos da temática, quais sejam: 1) A participação popular como instrumento de cidadania ativa por meio da governança nas políticas públicas, a fim de garantir o direito ao meio ambiente como elemento do mínimo existencial; 2) Dignidades da pessoa humana e da legislação, diversidade cultural e sustentabilidade das cidades: uma análise sobre a alocação de recursos; e, bem como 3) Direito do idoso e políticas públicas de sustentabilidade urbana.

Por fim, no quarto eixo temático, intitulado Questão social, Direitos sociais e políticas públicas, acolheu 6 (seis) artigos que conseguiram desenvolver de forma sistemática e atual elementos fundamentais para compreensão do eixo, quais sejam: 1) A questão social no Brasil: uma abordagem a partir da contrarreforma do estado brasileiro; 2) Apontamentos sobre o papel do Ministério Público no controle da implementação dos direitos sociais; 3) Dupla inclusão na América Latina: o comércio justo como proposta auxiliar à concepção da CEPAL; 4) Imigração, direitos sociais e cidadania – legislação e políticas públicas – reflexos nas serventias extrajudiciais; 5) Instrumentalidade do direito ao desenvolvimento para a concretização do desenvolvimento humano: pilares da igualdade e da liberdade; e, ainda, 6) Reflexões teóricas e jurídicas sobre direito ao lazer e o tempo livre. Diante da pluralidade e diversidade do arcabouço normativo e jurisprudencial utilizado, percebeu-se a profundidade das pesquisas e a responsabilidade das investigações, proporcionando uma análise sistemática e verticalizada das temáticas selecionadas.

Agradecemos a todos os pesquisadores da presente obra pela sua inestimável colaboração e desejamos a todos ótima e proveitosa leitura!

Profa. Dra. Edith Maria Barbosa Ramos – UFMA

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato – UNIPÊ

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

## APONTAMENTOS SOBRE O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CONTROLE DA IMPLEMENTAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

### APPOINTMENTS ON THE ROLE OF THE PROSECUTION SERVICE (BRAZILIAN GOVERNMENT AGENCY FOR LAW ENFORCEMENT) IN THE CONTROL OF THE IMPLEMENTATION OF SOCIAL RIGHTS

Rodrigo Coury Souza Meirelles <sup>1</sup>  
Luiz Fernando Kazmierczak <sup>2</sup>

#### Resumo

Diante da necessidade de implementação dos direitos sociais de caráter prestacional, determinada pela Constituição Federal de 1988 e legislação correlata, este trabalho tem por finalidade examinar a atuação do Ministério Público quanto ao tema, dada a atual compreensão do âmbito e extensão de suas atribuições. Propõe-se reconhecer a partir da análise do ordenamento jurídico e de sua interpretação doutrinária e judicial, a importância de sua atuação na defesa dos direitos sociais, sempre que diante de desempenho deficiente do Poder Público, a fim de propugnar a observância da ordem legal e, ainda, a materialização do princípio da dignidade da pessoa humana.

**Palavras-chave:** Direito constitucional, Políticas públicas, Controle de políticas públicas, Ministério público, Direitos sociais

#### Abstract/Resumen/Résumé

Because of the need to implement the social rights, as determined by the Constitution of 1988 and related legislation, the purpose of this work is to examine the Prosecution Service's action on the subject, given the current understanding of the scope and extent of its attributions. It is proposed to recognize, from the analysis of the legal system and its doctrinal and judicial interpretation, the importance of its action in the defense of social rights, whenever in the face of poor performance of the Government, in order to preserve the legal order and the principle of the human person dignity.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Constitutional law, Policies, policies' control, Prosecution service (Brazilian government agency for law enforcement), Social rights

---

<sup>1</sup> Mestrando pela Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP. Especialista em Direito Penal pela Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo - ESPM/SP. Promotor de Justiça.

<sup>2</sup> Doutor em Direito Penal pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP. Professor Universitário.

## **1. Introdução.**

Infelizmente é voz corrente que o Brasil ainda vivencia um profundo quadro de injustiça social, decorrente de uma ampla gama de motivos. Dentre eles, salta aos olhos a inadequada distribuição da renda nacional, a ensejar em pleno século XXI um quadro acentuado de pobreza. E, no entanto, a execução de investimentos na área social, essencial diante de tal conjuntura, não vem sendo implementada de forma eficiente. Como resultado, quanto a sua qualidade, também não se discute que hoje os sistemas públicos nacionais de educação e de saúde encontram-se em estado abaixo da crítica. Além disso, ainda se constata uma sensível dificuldade de acesso ao trabalho e à moradia por uma grande parcela da população, dentre tantas outras carências facilmente perceptíveis no âmbito das necessidades humanas básicas.

Essa conjuntura não é nova, mas há muito – particularmente desde a primeira metade do século passado –, não somente no Brasil, mas em todo o mundo, tornou-se inquestionável a necessidade de superação dessa problemática social por meio da concepção e efetivação de direitos fundamentais destinados justa e precipuamente para a garantia de uma vida digna entre os diversos grupos sociais presentes em meio à coletividade organizada. De fato, apenas por meio de seu reconhecimento se mostra palpável a ideia de proporcionar a cada indivíduo os meios para o seu pleno desenvolvimento pessoal.

É correto então assinalar que tais direitos, de cunho social e econômico, têm exatamente por finalidade estabelecer um compromisso estatal com a outorga aos setores menos abastados da sociedade dos recursos concretos necessários para lhes permitir alcançar uma vida dentro de padrões mínimos de existência.

Nesse sentido é que José Afonso Silva (2000. p. 289) afirma consistirem os direitos sociais em “prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais”, sendo que eles “possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais”.

E, em capítulo próprio, a Constituição Federal de 1988 tratou de editar vasto rol de direitos fundamentais de caráter social com o óbvio intuito de modificar tal grave realidade vivenciada pelo povo brasileiro. Ao exigir que o Poder Público se encarregue de uma extensa e necessária pauta social, determinou a ele a adoção de um novo modo de administração, de caráter nitidamente intervencionista.

A nova ordem constitucional procurou romper com a ideia clássica de Estado liberal, para que fosse superada a concepção meramente formal do princípio da igualdade jurídica. Ela

procurou apontar para a busca da consecução de sua forma material, em benefício de uma tutela ampla dos segmentos mais frágeis da sociedade. E, bem por isso, é apropriado afirmar que atualmente o Estado Brasileiro deve ser compreendido como um Estado Social de Direito, uma ideia amparada exatamente no fato de que a Constituição Federal assumiu um compromisso fundamental de transformação da realidade social, em um esforço de reorganização do sistema socioeconômico nacional.

A partir da consagração de direitos destinados ao aperfeiçoamento das condições de vida da sociedade, passou a ser possível exigir-se do Estado a sua implementação, mediante o planejamento e desenvolvimento de políticas públicas essencialmente guiadas para a consecução princípio da dignidade da pessoa humana e do que são hoje objetivos fundamentais da República: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (CF, art. 3º, incs. I e III).

Entretanto, não escapa à compreensão do problema a sua complexidade, a começar, no âmbito estritamente jurídico, pela própria delimitação do alcance desses direitos sociais de caráter prestacional, dentro dessa nova forma de compreensão do ordenamento jurídico nacional, de modo que o presente trabalho tem por finalidade tratar do tema, focando-se precipuamente na atuação do Ministério Público quanto ao controle de sua implementação, em vista de que também a partir da edição da Constituição Federal de 1988 engendrou-se uma nova concepção de suas atribuições.

Como se procurará ponderar, a efetiva alteração da realidade social mostra-se como uma das responsabilidades do Ministério Público como instituição permanente incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127, *caput*).

## **2. Políticas públicas para efetivação dos Direitos Sociais**

Como efeito das turbulências históricas do século XX, a evolução constitucional no Brasil permitiu inicialmente apenas um paulatino e incipiente reconhecimento de direitos sociais em nosso ordenamento jurídico. Mas o período de redemocratização vivenciado pelo país na década de 1980 representou um sensível ponto de inflexão quanto ao tema. E como momento culminante da reconstrução do espírito democrático nacional, a Constituição Federal de 1988 ensejou um remodelamento de nosso sistema de direitos fundamentais para que passasse a espelhar as tendências progressistas então já observadas há certo tempo ao redor do mundo.



A partir do reconhecimento das imensas dificuldades sociais enfrentadas por uma parcela significativa da população, o legislador constituinte encarregou o Poder Público da tarefa de enfrentar tal problemática. Os direitos sociais deveriam ser implementados por meio de políticas públicas estipuladas com o exposto propósito de conceber um sistema de prestações estatais destinadas ao proveito coletivo.

Como ideia geral, as políticas públicas podem ser concebidas como um instrumento por meio do qual um comando constitucional atinente a direitos sociais deve ser implantado de maneira geral e ordenada. É correto assinalar que a obtenção destes se sujeita então à elaboração de programas governamentais que de forma eficiente se destinem a idealizá-los e executá-los.

Este conceito de “políticas públicas” amolda-se à noção de reunião de atividades de gerenciamento do serviço público, a serem executadas pelo Poder Executivo, para a implementação dos direitos sociais, uma vez delimitadas pelo Poder Legislativo. Não se confunde, portanto, com um mero ato administrativo ou legislativo. Na verdade, idealizada a política pública por meio de um procedimento deliberativo, ela é preparada no campo normativo para que então sobrevenha seu exame e emprego no âmbito administrativo, com a corporificação da ação na realidade social.

Em outras palavras, há um longo ciclo formal pelo qual transitam as políticas públicas desde sua idealização até sua materialização. Em atenção ao valor de uma dada questão social, perquiridas pelos mais diversos fatores, mas essencialmente por indicadores oficiais, delibera-se sobre a necessidade de sua abordagem. Assim, toma-se uma decisão governamental de natureza essencialmente política e, nesses termos, desencadeia-se o delineamento da política pública, em consonância a uma ordem de prioridades e uma estratégia de governo preestabelecidas, para, enfim, em uma derradeira etapa, termine ela por ser concretizada diretamente no meio social.

Em vista disso tem-se que: “o desenvolvimento e a concretização das políticas públicas não são atividades simples, mas complexas, dinâmicas e multidisciplinares, envolvendo fases distintas, mas que se complementam”, podendo ser divididas estas etapas quanto a sua “elaboração, decisão, execução e posterior controle e avaliação dos resultados” (ALONSO, 2012, p. 67).

Em suma, há uma segmentação do encargo entre os Poderes Legislativo e Executivo, pois se àquele cabe interpretar as orientações da Constituição Federal para modelar a atividade legiferante em consonância com o interesse público e as ambições da coletividade, definindo os parâmetros da política pública, ao último cumpre propriamente a administração de sua execução, controlando a devida utilização dos recursos do erário na implantação de obras e serviços,

exatamente com o propósito último de levar a efeito a política pública.

Nítido que a função administrativa de governo acaba por efetivar as políticas públicas, mas somente após o estabelecimento do interesse público em conformidade com as diretrizes assentadas pela função legislativa. E, naturalmente, sempre em observância às balizas informadas pela Constituição, pois, como norma fundamental do ordenamento jurídico, a seleção dos projetos governamentais deve necessariamente observar os seus termos, em especial no que se refere aos direitos fundamentais nela consagrados.

Interessante ressaltar que toda a população possui o dever de participação na composição do planejamento governamental. O seu estabelecimento demanda não apenas que se leve em conta a opinião pública, mas que haja a colaboração da sociedade civil, por movimentos sociais ou associações ou mesmo indivíduos com interesse direto ou indireto na questão sob exame, inclusive ao longo do processo eleitoral, pela análise e escolha de programas político-partidários que tratem do tema.

No entanto, segundo o quanto ponderado por Mona Lisa Duarte Abdo Aziz Ismail (2014, p. 183), “a experiência revela que nem sempre é a vontade popular ou os reais anseios da população que norteiam o Poder Executivo na definição das políticas públicas.”

Como consequência, prossegue ela (2014, p. 183):

“De outra banda, ainda que haja participação popular na formulação dos programas governamentais, o que legitima o processo de definição e eleição das metas e prioridades, faz-se mister o controle social durante a execução da política a fim de assegurar que não ocorra o desvirtuamento dos propósitos que motivaram a criação do programa de governo”.

De fato, o espaço de atuação estatal deve contar com o envolvimento de outras instituições, de caráter público e privado, não apenas no sentido de influenciar os caminhos da ação governamental, mas também, na medida exata da ineficiência estatal e do descontentamento popular, monitorar e agir para dar vazão às políticas públicas em conformidade com os preceitos constitucionais.

### **3. Controle de políticas públicas pelo Ministério Público**

Ainda importante ponderar que, em atenção à opção constitucional por uma concepção de Estado de cunho democrático e social, e, ainda, ao advento de uma nova perspectiva para o sistema jurídico, hoje predominante – o neoconstitucionalismo –, cuja proposição básica visa à

construção de mecanismos de transformação da realidade social, em plena consonância com a proposta de ordem constitucional aberta consignada pela Constituição Federal de 1988, é que se faz possível afirmar que nos últimos anos temos assistido a uma grande transformação da forma pela qual compreendida a atuação estatal na viabilização dos direitos sociais.

É possível mesmo verificar a ocorrência de um processo contínuo de embate entre diferentes correntes de pensamentos político-ideológicos sobre a mais adequada e moderna concepção para o Estado. Mas mesmo em um campo onde o confronto de ideias é abundante, destaca-se um entendimento harmônico sobre a relevância do Ministério Público na nova ordem jurídica, particularmente no que tange aos direitos sociais.

No caso brasileiro, o Ministério Público foi significativamente transformado a partir da Constituição Federal de 1988. Inserido no capítulo “*Das Funções Essenciais à Justiça*”, houve importante alteração de sua compreensão como instituição estatal, tornando-se essencialmente também um organismo imbuído da implementação da promoção social, na medida em que sua atuação encontra-se vinculada aos objetivos fundamentais da República (CF, art. 3º).

O perfil para ele delineado pela Constituição Federal é bastante claro, a partir mesmo de sua própria definição, estabelecida por seu art. 127. Este o enuncia como “*instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*”, de maneira a lhe conferir o compromisso de atuar em benefício de valores de relevância social, ou, para fazer uso de uma expressão bastante cara à doutrina, do “interesse público”.

Dentro dessa perspectiva, da análise dos termos de sua definição extrai-se o seguinte delineamento, conforme afirma Garrido de Paula (2001, p. 312):

Instituição no sentido de estrutura organizada para a realização de fins sociais do Estado. Permanente, porquanto as necessidades básicas das quais derivam as suas atribuições revelam valores intrínsecos à manutenção do modelo social pactuado (Estado Democrático de Direito – Constituição, art. 1º). ‘Essencial a função jurisdicional do Estado’, de vez que a atuação forçada da norma abstrata ao caso concreto, quando envolver interesse público, deve sempre objetivar a realização dos valores fundamentais da sociedade, razão pela qual a intervenção do Ministério Público se faz sempre necessária.

De fato, no âmbito do exercício estatal da jurisdição, sua intervenção deve sempre velar pela observância dos valores constitucionais. Em razão do quanto exposto não por outra razão o Ministério Público comumente se vê conceituado como órgão estatal encarregado do cuidado do

interesse público. Porém, sua atuação se mostra relevante somente acaso em debate o de caráter primário, pertinente ao bem comum, de alcance geral e indiscriminado, não o secundário, relacionado ao Estado como pessoa jurídica de direito público, para o qual dispõe ele de representantes judiciais especificamente organizados.

A Constituição Federal de 1988 rechaçou a possibilidade de que ao Ministério Público fosse incumbido a defesa de interesses governamentais, de ordem patrimonial resultante da representação em juízo da Fazenda Pública. Dessa maneira, ela acabou por desvinculá-lo definitivamente do Poder Executivo, permitindo que exercesse suas funções sem qualquer controle ou influência externa.

Prepondera o posicionamento da instituição como desvinculada de qualquer dos poderes do Estado aos quais poderia ser vinculado. Não faz parte do Poder Executivo ou mesmo do Judiciário. De toda forma, seja por não exercer função administrativa ou sequer jurisdicional, nos moldes em que compreendido pela atual ordem jurídica, a vinculação a qualquer deles causaria estranheza. A estes assim como ao Poder Legislativo ele não se sujeita, mas deve conviver em estrito equilíbrio.

De maneira singela, a doutrina o compreende hoje como uma entidade autônoma. É apresentado como uma instituição de direito público com específica regulamentação legal, integrante do sistema de justiça nacional. Aliás, pertinente ainda o seu reconhecimento como “órgão de Estado”, em atenção as suas relevantes finalidades.

Diante de tais atribuições, naturalmente acabou por ser identificação como ente de substancial relevância na estrutura jurídica pública, essencial para a perseguição dos ideais de Estado, em especial se considerados os princípios do modelo de Estado Social de Direito, consignados pela Constituição Federal, afinal, sua busca é em parte levada a efeito pelo próprio Ministério Público no exercício de sua função como defensor dos direitos indisponíveis e fiscal da justa observância da ordem legal.

O reconhecimento da importância de sua atuação no âmbito da função jurisdicional do Estado ensejou a organização em seu favor, no âmbito da própria ordem constitucional, de um complexo de cláusulas protetivas, com o justo propósito de lhe proporcionar o cumprimento satisfatório de seus encargos.

Por esse motivo, a Constituição Federal preocupou-se especialmente em fixar princípios institucionais que lhe autorizassem o livre exercício de suas atividades: o da unidade, o da indivisibilidade e o da independência funcional (art. 127, § 1º).

Dentro dessa linha de ideias, relevante mencionar que da Constituição Federal consta a previsão de garantias funcionais de independência aos membros do Ministério Público, igualmente consignadas para que a estes haja plena autonomia de ação, corporificadas nas regras da vitaliciedade, da inamovibilidade e da irredutibilidade de vencimentos (CF, art. 128, § 5º, inc. I), assim como a fixação de critérios claros para a entrada e a progressão na carreira (CF, art. 129, §§ 3º e 4º, c.c. art. 93, inc. II).

Para além, mas em atenção a tais diretrizes, o Ministério Público ainda encontra sua regulamentação no conteúdo de duas leis federais, a Lei Complementar nº 75/93 e a Lei nº 8.625/93, editadas com o intento de normatizar tópicos elementares dos dois ramos ordinários do Ministério Público, respectivamente, os Estaduais e o da União. As normas nelas contidas, em conjunto com as leis estaduais referentes a à instituição integrante de Estado-membro, descem a pormenores de sua atuação, organizando-a, ao mesmo tempo em que destacam e ampliam os instrumentos postos para satisfação de sua missão.

Em suma e em linhas gerais, o Ministério Público busca zelar pela observância da ordem pública e do bem comum. Não importa se por meio de sua atuação na esfera extrajudicial, se pela intervenção em processos em curso ou mesmo pelo próprio ajuizamento de novas demandas, sua precípua função institucional é a realização do interesse público. Nesse sentido, não se limita a um mero órgão estatal dotado de postura jurisdicional ativa. Para além disso, sua atuação visa a orientar à condução da atividade pública e privada em conformidade com os parâmetros constitucionais, em favor de toda a sociedade. E uma de suas grandes responsabilidades é a preservação dos direitos fundamentais de relevância social, por cujo respeito deve sempre atuar.

A Constituição Federal incumbiu-lhe expressamente de funções institucionais, em enumeração exemplificativa, cujos termos elevam-no a tal posição, porquanto tem por obrigação “*zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia*” (art. 129, inc. II); e de “*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*” (art. 129, inc. III), sem prejuízo de “*outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade*” (art. 129, inc. IX).

Nítida então uma sensível ressignificação do papel do Ministério Público na nova ordem constitucional, com a ampliação de suas atribuições e dos instrumentos postos a sua disposição para que delas adequadamente se encarregue. Se em outros tempos era percebido

como mero *custos legis*, tomou o lugar de verdadeiro protetor da sociedade e, ainda, dos valores constitucionais. Todos estes princípios, garantias e prerrogativas asseguradas ao Ministério Público, em cotejo com suas atribuições, são capazes de lhe outorgar dimensão significativa na ordem jurídica.

De certa maneira, como consequência, houve uma “democratização” do controle das políticas públicas, pois, por intermédio da atuação do Ministério Público, gerou-se uma via de acesso simples a tais questões por parte de grupos sociais marginalizados, alcançada mediante a recepção e o encaminhamento de seus reclamos. De toda forma, certamente apenas mediante tal ordem de atuação o Ministério Público poderá obter autêntica legitimação social para o exercício de seu papel constitucional.

De fato, necessário ressaltar que diante do quanto exposto, o Ministério Público constitui hoje um canal direto do sentimento da sociedade em relação ao Estado. Em razão do significativo número de atendimentos públicos por ele realizado cotidianamente, chega ao seu conhecimento a existência de um número considerável de demandas de caráter difuso e coletivo. Contudo, ao mesmo tempo e em maior quantidade, recebe reivindicações a certas prestações de cunho individual indisponíveis, sendo que delas indiretamente se acaba por se extrair pretensões de pertinência geral. De toda maneira, cada notícia de fato que chega ao seu conhecimento tem condições de apontar para a conveniência ou necessidade de sua interpeção em maior extensão, sob um aspecto coletivo. Nesse caso, há condições de não apenas serem atingidos benefícios individuais, mas, no âmbito de um expediente de cunho transindividual, uma pluralidade indeterminada de pessoas.

Por fim, ainda cumpre mencionar a necessidade de que hoje tal incumbência do Ministério Público de enfrentamento das fontes das desigualdades sociais venha a ser posta em práticas por meio de uma atuação extrajudicial de caráter preventivo, no contexto da organização de um novo paradigma de Ministério Público, dito “resolutivo”.

De fato, há quem apresente dois modelos de atuação para a instituição, o “demandista”, ainda majoritário, cuja atuação precipuamente se dá no campo da esfera judicial, e o “resolutivo”, com ação predominante no campo extrajudicial, por meio do qual exercita um papel moderador entre as partes envolvidas no choque de interesses trazido ao seu conhecimento.

Ao tratar dessa dicotomia, Marcelo Goulart (2001, p. 30) há tempos já ressaltava a importância de se cuidar deste último aspecto da atuação do Ministério Público, por meio do qual se tornará apto a cumprir suas funções, “habilitando-se como agente privilegiado da luta pela democratização das relações sociais e pela globalização dos direitos da cidadania”.

Ressalte-se que, se atualmente tem o Ministério Público se destacado como instituição de salvaguarda dos direitos fundamentais sociais, tal fato se deve preponderantemente pelo desempenho de seu papel no plano resolutivo, por meio de sua mencionada atuação no campo extrajudicial, pelo manejo de procedimentos administrativos que lhe são próprios em benefício da coletividade.

Isso, claro, sem se descurar da igualmente relevante, mas hoje subsidiária, possibilidade de exercício desta sua missão no âmbito judicial, com o ajuizamento de ações civis públicas destinadas a forçar o Poder Público a se desincumbir de suas obrigações constitucionais.

Por fim, ainda em relação a esta forma de atuação, pertinente a menção do quanto ponderado por Gregório Assagra Almeida (2008. p. 28), para quem:

O Ministério Público resolutivo, portanto, é um canal fundamental para o acesso da sociedade, especialmente das suas partes mais carentes e dispersas, a uma ordem jurídica realmente mais legítima e justa. Os membros da Instituição devem encarar suas atribuições como verdadeiros trabalhadores sociais, cuja missão principal é o resgate da cidadania e a efetivação dos valores democráticos fundamentais.

Desse modo, uma vez posta a necessidade da realização do controle das políticas públicas, por consequência se mostra oportuno que se identifiquem os parâmetros básicos para sua efetivação.

Naturalmente, o devido respeito aos princípios e objetivos fundamentais consagrados na Constituição Federal constitui o principal paradigma de orientação ao Poder Público, acima de qualquer outro elemento de interpretação. Por esse motivo, mesmo que imbuídas da mesma finalidade de tutelar o bem comum, políticas públicas de ordem diversa não devem ser priorizadas, sob pena de redundarem em descabida flexibilização da supremacia das normas constitucionais.

No entanto, é preciso ponderar também que não há como se reconhecer como respeitados os preceitos constitucionais a partir de uma justificação genérica de defesa dos direitos fundamentais ou do princípio da dignidade da pessoa humana. A eleição dos critérios para a implementação de políticas públicas carece da adequada identificação dos fins almejados, de acordo com cuidadosa análise de seus fundamentos, dos bens e serviços oferecidos, assim como de seu público-alvo, sempre cotejo com os ideais propugnados pela Constituição Federal.

A complexidade da tarefa é manifesta, mas a abordagem do tema deve sempre levar em consideração a necessidade de um planejamento cuidadoso por parte do Poder Público, mediante

um debate aberto com toda a sociedade, como já mencionado.

Nesses termos, uma vez devidamente sinalizado o grau de importância do direito social e sua premência, em atenção às diretivas acima apontadas, torna-se mais simples a correção de desvios em sua realização pelos órgãos encarregados de seu controle. Nesse sentido é que se justifica a intervenção do Ministério Público no âmbito das políticas públicas, utilizando-se dos instrumentos apropriados postos a sua disposição, com o propósito de corrigir eventual irregularidade ou letargia do Poder Público.

E hoje não há dúvida sobre a pertinência da fiscalização da atuação do Poder Público, por entidades a ele externas ou inerentes, como o Poder Judiciário ou, como ressaltado pelo presente trabalho, o Ministério Público. A discricionariedade administrativa possui limites na escolha de prioridades e do conteúdo da ação governamental e, sempre, ainda que se caracterize o ato como de gestão, há a necessidade de observância dos parâmetros constitucionais, a ensejar por consequência a possibilidade do exercício de seu controle.

Diga-se logo, a discricionariedade administrativa nunca poderá se colocar entre a aplicação ou não da política pública. Ela jamais poderá ser manejada como instrumento de arbítrio. Não há argumento a ser apresentado diante do dever de condução da política estatal de caráter social estipulada pela Constituição.

De fato, em qualquer caso, mesmo quando há possibilidade da realização de opções por parte dos Poderes Legislativo e Executivo, não podem estes refugir aos valores elegidos pela Constituição, pois acerca destes não se admite o exercício da discricionariedade administrativa. As prioridades constitucionais devem inexoravelmente se fazer refletir na ação do Poder Público.

Mesmo o tão prolapado princípio da “reserva do possível” não deve ordinariamente encontrar amparo como justificativa da inércia ou falta do Poder Público. Conquanto sabido que o desenvolvimento da política pública depende da disponibilidade de recursos financeiros, mesmo porque os direitos sociais consubstanciam-se de bens ou serviços públicos prestados pelo Estado, essa costumeira arguição acerca da ausência de suficiente orçamento não tem condições de ser apontada como escusa geral para sua ineficiência em se desincumbir de suas atribuições.

Na forma da atual jurisprudência, compete ao responsável por sua alegação o ônus da demonstração da ausência de orçamento suficiente, sob pena de se fazer letra morta dos ditames constitucionais. Nesse sentido é que o C. Supremo Tribunal Federal já estabeleceu firme jurisprudência exatamente em tal posição. Por seguidas decisões relatadas pelo Ministro Celso de Mello, como, por exemplo, o Recurso Extraordinário nº 482.611/SC, a Suprema Corte consolidou os critérios de avaliação da questão, consignando a impossibilidade de que seja pelo



Poder Público invocada tal argumentação para ser liberado de suas obrigações sociais, senão diante da ocorrência de “justo motivo objetivamente aferível”:

Na realidade, admitido o pleno exercício do controle sobre políticas públicas, cada situação concreta deve ser individualmente avaliada, de maneira a considerar a observância ou não pelo Poder Público da devida implementação dos direitos sociais.

E a pertinência da análise da legitimidade da atuação estatal nesse âmbito pode ser amparada, hoje, pelo uso do preceito da razoabilidade. Segundo Ada Pellegrini Grinover (2010, p. 18-19), por meio dele se pode corrigir uma política pública equivocada. Medido pelo princípio constitucional da proporcionalidade, ele significa, “em última análise, a busca do justo equilíbrio entre os meios empregados e os fins a serem alcançados.” Logo, o objeto de análise será a ação governamental sob o prisma dos interesses da coletividade, em atenção ao quanto fixado constitucionalmente e na legislação correlata, estabelecendo-se se ela deu apropriada ou desarrazoadamente.

Já ressaltado que dentre as atribuições do Ministério Público, como instituição de salvaguarda da cidadania, encarregada da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127, caput), sobressai a necessidade de zelar pela efetiva e adequada implementação dos serviços de relevância pública, em respeito aos direitos assegurados constitucionalmente (CF, art. 129, inc. I), bem como de proteger o patrimônio público e social, o meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos (CF, art. 129, inc. II), como parte de seus mais significativos deveres. E, a partir destes, exerce o controle externo da condução das políticas públicas e, conseqüentemente, dá vazão à implementação dos direitos sociais, incrementando a qualidade de vida da sociedade como um todo e, em particular, de seus setores menos privilegiados.

Importante destacar que a atuação do Ministério Público no âmbito do controle social sobre políticas públicas notabiliza-se como verdadeira instância fiscalizadora da atuação governamental, na medida em que não apenas incrementa o questionamento do Poder Público pela sociedade, como tem condições de propiciar a correção de rumo em sua atuação. E, ainda, esta atividade guarda especial relevância quando tange no desempenho da defesa de minorias ou segmentos mais frágeis da sociedade, cuja proteção normativa lhe é legada expressamente, como ocorre no caso de crianças e adolescentes (ECA, art. 201, inc. V); idosos (Lei nº 10.741/03, art. 74, inc. I); incapazes (CPC, art. 178, inc. II); e pessoas com deficiência (Lei nº 7.853/89, art. 3º, *caput*),

A intervenção do Ministério Público se fará necessária na hipótese da omissão do Poder

Público ou, mesmo, com a prestação insatisfatória de seu mister, na medida em que prejudicar a obtenção dos já ressaltados valores constitucionais de nosso Estado Social de Direito. Nesse sentido, sua intervenção pode e deve ir além da aferição da mera legalidade da atuação estatal, atentando-se à própria conveniência e oportunidade da condução da política pública, segundo os parâmetros já delineados.

De preferência, deve agir o Ministério Público preventivamente, amparando o direito fundamental antes mesmo que seja ele desrespeitado. Acaso possível a antecipação da problemática, há maior espaço de manobra e discussão com o Poder Público e os segmentos sociais abrangidos, de forma que eventualmente tal ação possa bastar e, de maneira mais eficaz, superar a dificuldade antevista.

De fato, é relevante a orientação por uma maior eficiência no exercício da tutela coletiva. Não se questiona que a atuação do Ministério Público precisa se encaminhar, como, de resto, todo exercício de função pública, pela racionalidade no uso de recursos para fins de simplificar e agilizar a proteção ao objeto da tutela, assegurando o direito fundamental envolvido.

De toda maneira, para o exercício do controle da política pública o Ministério Público possui a sua disposição instrumental variado, podendo fazer uso de mecanismos extrajudiciais, instaurando em seu âmbito de atuação procedimentos administrativos de ordem individual ou coletiva, tal como o inquérito civil e seu procedimento preparatório, no âmbito dos quais pode dispor do agendamento de reuniões, da designação de audiências públicas, mas, em especial, da expedição de recomendações ao Poder Público e da pactuação de termos de ajustamento de conduta, em conformidade com a providência mais indicada para a promoção e aperfeiçoamento da política pública sob análise concreta.

Ainda, oportuna a menção de que o desempenho de tal atribuição também se faz sentir pela participação dos membros do Ministério Público em órgãos colegiados destinados à discussão das políticas públicas, palco onde os mais diversos setores da sociedade e o próprio Poder Público têm oportunidade de harmonizar entendimentos e aperfeiçoar conjuntamente o exercício das políticas públicas.

De igual forma, também o Ministério Público pode reclamar o devido desempenho de conselhos municipais e estaduais de função fiscalizadora da aplicação dos programas governamentais e da utilização dos recursos públicos destinados a sua consecução.

De resto, relevante apontar que a participação ativa do Ministério Público na seara do controle das políticas públicas não impede que seu exercício se faça de forma articulada com os

segmentos sociais interessados na causa. Essa é a razão de ser das audiências públicas. Diante da natureza do bem jurídico tutelado, compreende-se a existência de uma multiplicidade de destinatários dos respectivos direitos, muitos deles com dados e informações relevantes, capazes de conferir reais contribuições para a causa sob exame.

Nesse quadro de ideias, a atuação extrajudicial do Ministério Público dispõe-se como essencial para a salvaguarda dos direitos fundamentais de cunho social, mesmo porque a judicialização do problema, por meio do oferecimento de ações coletivas, conquanto por vezes inevitável, nem sempre se mostra eficaz, na medida em que acaba por burocratizar a sua resolução. Ora, é necessário ponderar que o sistema judicial já se encontra assoberbado. Além disso, ordinariamente ainda é dispendioso para as partes do processo, considerando-se as custas processuais e os correspondentes honorários advocatícios.

Por outro lado, em relação a esta atividade do Ministério Público no campo administrativo, primeiramente se pode pensar na vantagem consistente na redução da conflituosidade social, como uma via que preza pelo equilíbrio, além de reflexamente contribuir para um ganho de padrões de civilidade pela comunidade.

De fato, considerando-se tal atuação na hipótese de omissão ou deficiência na efetivação da política pública, esta via traz ganhos abrangentes, pertinentes a toda a sociedade, porquanto, além de mais célere, a solução do problema se verifica com a aceitação da responsabilidade por parte do Poder Público e, por consequência, na composição quanto à forma de sua reparação, de modo que a observância dos parâmetros constitucionais e legais são realizadas por quem já teria naturalmente tal atribuição, ajustando-se os encargos assumidos na forma que se apresentar viável no caso concreto.

Em havendo um ajuste entre a Administração Pública e Ministério Público, de modo geral, o cumprimento do quanto avençado terá sido obtido dentro de uma técnica construtiva e, sobretudo, democrática, onde o assentimento às obrigações tratadas é voluntário e, por consequência, possui uma maior perspectiva de atendimento.

Nesse ponto de vista, o concerto recíproco, em vista da voz ativa dos pactuantes na condução das tratativas, contribui para reduzir a probabilidade de as obrigações assumidas sejam afastadas por meio de subterfúgios levantados para evitar o seu devido cumprimento, de maneira que, por consequência, naturalmente conquista-se um ganho em eficácia social.

E, logicamente, um compromisso formado nestes moldes também atende ao conceito de proporcionalidade, em relação à adoção de termos que concomitantemente se mostrem adequados aos fins visados e menos onerosos ao responsável por sua observância. Por

consequência, conservado o atendimento ao interesse protegido, nada impede a modificação do ajuste acaso este, por motivo imprevisto, torne-se desproporcional.

Como outra vantagem a se ressaltar tem-se a atenuação das despesas, em vista de que realizadas sem custos extras senão os que já seriam a tanto inerentes. E, sem dúvida, em atenção à atual conjuntura econômica, uma maior eficiência na aplicação de recursos públicos se mostra relevante para se maximizar a satisfação de direitos a um número superior de pessoas.

Ademais, no plano administrativo se mostra mais presente a legitimidade social do Ministério Público, na medida em que, ainda livre das amarras formais do processo judicial, há maior liberdade de ação, de forma que ainda possível o estabelecimento de um relacionamento equidistante e propositivo tanto com os setores interessados da sociedade civil quanto do Poder Público.

Reflita-se que, em última instância, com a obtenção dos fins colimados de maneira mais eficiente, logra-se uma maior aproximação ao ideal de justiça.

Para tais finalidades, como já pontuado, cabível ao Ministério Público a promoção de audiências públicas como meio de desenvolvimento de soluções de modo comunitário, com a participação de entidades e indivíduos diretamente interessados na causa, em atenção justamente ao fato de que, pela exposição conjunta de pensamentos, torna-se mais concreto estabelecimento de um denominador comum proveitoso a todos.

De fato, como ponderado por Gabriel Lino de Paula Pires (2017. p. 102-103), “a função primordial das audiências públicas no âmbito do Ministério Público é informativa e participativa, tanto com relação a questões técnicas e científicas quanto com relação à opinião ou os anseios da população”, sendo que, então, por meio dela, “é dado ao Ministério Público conhecer melhor determinado tema bem como ter um retrato do panorama que se apresenta na sociedade e da perspectiva da sociedade em relação ao assunto.”

Ainda, quanto ao termo de ajustamento de conduta, trata-se de acordo pelo qual o Ministério Público pode colher do Poder Público o comprometimento de acerto de sua atuação às condições legais, com o propósito de obstar a ameaça ou lesão a direitos, sob pena de cominações das sanções cabíveis. Nessa hipótese, como acima apontado, as cláusulas da avença serão discutidas entre o Ministério Público e o compromissário, caso em que se dispõe a possibilidade de acordo quanto às condições de cumprimento da obrigação reconhecida, desde que preservado o direito em questão, por meio de processo decisório o mais transparente possível, com a observação e eventual participação dos entes interessados em sua pactuação.

Ainda, no âmbito do procedimento administrativo instaurado para apuração do caso, há a possibilidade de obter indícios bastantes para que se entenda pertinente, diante da suficiência da medida, apenas realizar a remessa de uma recomendação ao responsável, compelindo-o a interromper a violação ao interesse protegido, com a observância de medidas cabíveis dentro de um prazo razoável.

E todos estes atos, por certo, para verificação de sua pertinência, devem ser precedidos de reuniões com representante do ente responsável, em processo construtivo, no bojo do qual acabam expostas e debatidas as dificuldades na implementação da política pública considerada e, logicamente, dos direitos sociais correspondentes.

Em suma, mostra-se a atuação extrajudicial do Ministério Público como mais vantajosa do ponto de vista social, diante da necessidade de que a sociedade seja amparada nos termos mais céleres e eficazes à disposição, haja vista que as soluções assim produzidas têm maiores condições de promover o atingimento dos fins colimados pela atuação estatal.

No entanto, haverá não poucas hipóteses em que, exauridas as possibilidades de resposta extrajudicial para a problemática em exame, sem que se tenha atingido a devida implementação do direito social, apenas reste ao Ministério Público o ajuizamento de uma demanda judicial em face do Poder Público, no caso, uma “ação civil pública”, tal como regulamentada pela Lei nº 7.347/85.

Como já ponderado, as funções do Ministério Público relacionam-se em alto grau com a questão do acesso da coletividade à Justiça, “[a]final de contas, o Ministério Público é o órgão que pode (e deve) obter junto ao Judiciário decisões (tanto na área cível como na criminal) tendentes a solucionar conflitos e a proteger bens e valores de interesse de toda a sociedade” (FERRAZ; GUIMARÃES JR., 1997. p. 22).

Sob tais circunstâncias, defrontando-se com a omissão ou deficiência da prestação estatal dos direitos sociais, em violação ao texto constitucional, não sendo remediada a questão de maneira voluntária, pela via administrativa, uma vez que suas recomendações não possuem poder coercitivo, deve Ministério Público provocar o Poder Judiciário, com vistas a corporificar o conteúdo social do texto constitucional.

Nesses termos, ainda que do quanto exposto se extraia que o ordenamento jurídico orientou-se pela atribuição aos Poderes Legislativo e Executivo do dever de elaborar e efetivar as políticas públicas, o Poder Judiciário tem autoridade para impor a observância dos direitos obstados pelos poderes inadimplentes, em vista do exercício do sistema de freios e contrapesos previsto para o equilíbrio do sistema político nacional, no contexto da tripartição dos poderes.

Essa ponderação origina-se da necessidade de que em certos casos também o Poder Judiciário atue para o fim de preservar o compromisso constitucional de transformação da sociedade e de observância do mínimo existencial a todos os componentes desta, claro, por meio da devida implementação dos direitos sociais, relativizando-se o caráter meramente programático atribuídos a estes, para, assim, não permitir que sua previsão se torne inócua.

Nesse sentido, ainda no âmbito do procedimento administrativo instaurado para averiguação de tal ordem de ação do Poder Público, em essência, o inquérito civil, acaso frustradas as medidas extrajudiciais já elencadas – diante de desconsideração de recomendação ou recusa de subscrição de termo de ajustamento de conduta –, os elementos de provas angariados por meio de seu poder de notificação e requisição devem ser utilizados para instruir o oferecimento da medida judicialmente cabível para obtenção do cumprimento ou mesmo do aperfeiçoamento da política pública.

De fato, conquanto não necessário para o manejo da ação civil pública, a apuração dos fatos pela via administrativa, por meio do inquérito civil constitui imprescindível instrumento para angariar as evidências necessárias para a comprovação dos argumentos apresentados como fundamentos da demanda e, assim, proporcionar a ela maior probabilidade de sucesso.

Nesse sentido, por meio do ajuizamento da ação civil pública e, por consequência, da judicialização da política pública, o Ministério Público passa a perquirir do Poder Judiciário a emissão de provimento jurisdicional que submeta o Poder Público aos ditames constitucionais, de modo que seja ele constrangido a dar implementação aos direitos sociais, na forma como cominada pelo ordenamento jurídico. Resta assente a sua competência para tal julgamento, em caráter excepcional, diante da natureza e essencialidade do direito fundamental coartado. No mesmo sentido, também não se questiona a possibilidade de o Poder Judiciário se imiscuir no juízo interno dos demais poderes, estabelecendo ou nulificando políticas públicas, acaso tal atitude se faça indispensável para a preservação de direitos fundamentais.

Relevante mencionar que a judicialização da política pública por esta espécie de demanda mostra-se ainda útil por sua possibilidade de obtenção de sentenças com eficácia subjetiva ampla, de conteúdo apto a proteger parcela indeterminada da sociedade, por vezes sequer ciente de que direitos sociais lhe são sonegados, mas que será amparada pelos efeitos da coisa julgada *erga omnes*, a teor do quanto determinado pelo art. 104 do Código de Defesa do Consumidor.

Naturalmente, tal como já pontuado, ao Poder Judiciário cumprirá afastar-se do entendimento de que a ele não seria possível atuar em questões de ordem política ou, mesmo,

como é mais comum, pretensamente inseridas no âmbito da discricionariedade administrativa, mesmo porque, não apenas amparado da construção jurídica acima exposta, mas, em especial, como poder estatal, pela necessidade de dar aplicação ao conjunto de diretivas fundamentais constitucionalmente estabelecidas.

De fato, cumpre ao Poder Judiciário o dever de interpretar e dar aplicação às Constituições Federal e Estaduais e a toda a legislação delas derivadas. Por consequência, respalda todo o quadro de direitos fundamentais assegurados pela ordem jurídica, inclusive, nesse âmbito, a construção do sentido de suas normas e o emprego da ponderação concreta entre direitos e princípios eventualmente incompatíveis.

Em se verificando a falta ou deficiência de atuação dos Poderes Legislativo e Executivo no cumprimento dos respectivos deveres constitucionais, perfeitamente aplicável a tutela judicial para que seja dado o devido respeito à ordem jurídica, seja pela mera verificação de inconstitucionalidade ou ilegalidade, com a consequente imposição ou invalidação de ações administrativas, ou, como já vem sendo admitido mesmo pelos Tribunais Superiores, pela liberação de verbas para a concretização do comando normativo (STF, MCADPF nº 347/DF), seu bloqueio ou sequestro (STJ, RESP nº 1.069.810/RS.), ou a reserva de previsão orçamentária de suficiente verba suficiente para a execução da política pública (STJ, RESP nº 1.389.952/MT).

Ora, tal como se dá com o Ministério Público, também o Poder Judiciário, em vista de sua concepção constitucional, possui por obrigação jurídica a prática de medidas que preservem o núcleo essencial dos direitos fundamentais. Esta tarefa consiste em tema essencial à função jurisdicional, para fins de se voltar à realização dos direitos fundamentais entendidos como indeclináveis pelo Estado.

É importante consignar que nesta seara atualmente o C. Supremo Tribunal Federal e o C. Superior Tribunal de Justiça têm se encarregado de suas competências constitucionais de maneira condigna, como Cortes responsáveis respectivamente pela uniformização da interpretação da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional, na medida em que têm se manifestado com propriedade quanto à interferência judicial diante da falha da política pública.

#### **4. Conclusão**

Do quanto exposto sobressai-se que ainda hoje profundas mazelas sociais permanecem acometendo o povo brasileiro. Assim é a despeito de a Constituição Federal de 1988 há quase

trinta anos ter contemplado um amplo rol de direitos e garantias fundamentais de caráter social exatamente com o propósito de trazer avanços na área social. Contudo, as diversas administrações encarregadas da gestão da coisa pública se mostraram incapazes de modificá-la significativamente, muito, por certo, em razão da hesitação no cumprimento de seus encargos constitucionais. Diante de tal quadro, faz-se presente no âmago da população o sentimento de que os direitos sociais não possuem valor, em vista de que sua concretização encontra-se até o momento distante da realidade.

Nesse cenário, ao Poder Público competiria concretizar tais comandos contidos no texto constitucional, por meio da concepção e execução de políticas públicas, geradoras de programas e ações no campo social. Logicamente, somente através de seu adequado planejamento poderia ele se desincumbir da satisfação do interesse coletivo. Porém, por variados motivos, mas costumeiramente sob a justificativa da falta de recursos, acaba por deixar de dar cumprimento às prestações positivas que lhe foram constitucionalmente impostas.

Ocorre que, do contexto jurídico emanado com a edição da Constituição Federal de 1988, também se faz possível extrair o importante papel do Ministério Público na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, de forma a ter como uma de suas atribuições o exercício do controle social do encaminhamento das políticas públicas e, portanto, da implementação dos direitos sociais.

De qualquer maneira, em vista de que as políticas públicas constituem matéria de precípua responsabilidade dos Poderes Legislativo e do Executivo, sua intervenção, ainda que amparada em destacado entendimento doutrinário e jurisprudencial, somente se justifica diante de certos parâmetros, consubstanciados na violação desarrazoada do mínimo existencial, sem justo motivo objetivamente aferível.

Ressalte-se que todas as medidas dispostas pelo Ministério Público na busca da plena realização de políticas públicas socialmente relevantes e capazes de garantir a implementação de direitos fundamentais encontram plena justificação na necessidade de que sejam amparadas as legítimas aspirações sociais de todo um povo.

Desse modo, seja pela via administrativa, seja pela judicial, a atuação do Ministério Público na defesa dos direitos sociais, sempre que se deparar com a atuação deficiente do Poder Público, está em plena conformidade com suas funções institucionais, na medida em que, além de propugnar a observância dos ditames constitucionais e leis correlatas, tem por fim último a materialização do princípio da dignidade da pessoa humana.



## 5. Referências Bibliográficas:

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: Perfil Constitucional e Alguns Fatores de Ampliação de sua Legitimação Social. *In*: CHAVES, Cristiano; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVOLD, Nelson (org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 17-59;

ALONSO, Ricardo Pinha. **Os Direitos Fundamentais Sociais e o Controle Judicial das Políticas Públicas**. 2012. 172 f. Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.069.810/RS. 1ª Seção. Recorrente: Neida Terezinha Garlet Belle, Recorrido: Estado do Rio Grande do Sul. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Brasília, Julgamento: 23/10/13. DJe: 06/11/13. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1279380&num\\_registro=200801018197&data=20131127&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1279380&num_registro=200801018197&data=20131127&formato=PDF)>. Acesso em: 19 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.389.952/MT, 2ª Turma. Recorrente: Estado de Mato Grosso, Recorrido: Ministério Público do Estado de Mato Grosso. Rel. Min. Herman Benjamin, Brasília, Julgamento: 03/06/14, DJe: 07/11/16. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1327405&num\\_registro=201301926710&data=20161107&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1327405&num_registro=201301926710&data=20161107&formato=PDF)>. Acesso em: 19 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF, Plenário. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade – PSOL. Rel. Min. Marco Aurélio, Brasília, Julgamento: 09/09/15, DJe: 19/02/16. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em: 19 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 482.611/SC. Recorrente: Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Recorrido: Município de Florianópolis. Rel. Min. Celso de Mello. Brasília, Julgamento: 23/03/10, DJe: 06/04/10.

Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE482611CM.pdf>>.

Acesso em: 19 jul. 2017.

FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo e GUIMARÃES JR., João Lopes. A Necessária Elaboração de uma Nova Doutrina de Ministério Público, Compatível com seu Atual Perfil Constitucional. *In* FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo (org.). **Ministério Público: Instituição e Processo**. São Paulo: Atlas, 1997.

GARRIDO DE PAULA, Paulo Afonso. O Ministério Público e os direitos da criança e adolescentes. *In* ALVES, Airton Buzzo; RUFINO, Almir Gasquez; SILVA, José Antonio Franco da (Org.). **Funções institucionais do Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 2001.

GOULART, Marcelo Pedroso. Missão Institucional do Ministério Público. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 11-34, jan./jun. 2001.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O Controle das Políticas Públicas pelo Poder Judiciário. **Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito**. Universidade Metodista de São Paulo, São Paulo. v. 7, n. 7, p. 09-37, 2010.

ISMAIL Mona Lisa Duarte Abdo Aziz O papel do Ministério Público no controle de políticas públicas. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, a. 13, n. 42-43, p. 179-208, jan./dez. 2014.

PIRES, Gabriel Lino de Paula. **Ministério Público e controle da Administração Pública**. Birigui: Boreal Editora, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais – uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.