

**XXXI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA - DF**

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

IVONE FERNANDES MORCILO LIXA

JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA

GABRIELLE SCOLA DUTRA

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 - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

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

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

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

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

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

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

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

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

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

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

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

D597

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Ivone Fernandes Morcilo Lixa, José Ricardo Caetano Costa, Gabrielle Scola Dutra – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-070-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

Apresentação

Os artigos que compõem a seção “Direitos Sociais e Políticas Públicas III” identificam e problematizam os direitos sociais e sua interface com a definição de políticas públicas à luz das redefinições produzidas pela Constituição Federal de 1988 que veio a representar um marco na história do constitucionalismo brasileiro, ao consolidar um pacto social em prol da dignidade humana e da justiça social. Sob a égide do Estado Democrático de Direito, a "Constituição Cidadã" elevou os direitos sociais ao nível de princípios fundamentais, comprometendo o Estado e a sociedade na construção de uma nação mais justa e inclusiva, particularmente os direitos inerentes à dignidade e ao bem-estar.

As pesquisas trazidas elegem temas centrais tais como a educação, segurança alimentar e identidade de gênero, dentre outros, discutindo a efetividade de políticas públicas, seus limites e insuficiências. No que diz respeito a educação como direito fundamental de natureza social é discutida a dificuldade de assegurar a finalidade de permanência na escola tornando evidente a distância entre a previsão legal constitucional e o instituído.

Outro destaque de discussão é acerca do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), considerado uma das maiores políticas públicas de segurança alimentar e nutricional do mundo, sendo responsável por garantir a alimentação de mais de 40 milhões de estudantes. O PNDR destina-se a promover uma alimentação saudável, com alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e que apoiem o desenvolvimento sustentável, com valorização dos gêneros alimentícios produzidos em âmbito local. Porém, em que pese a relevância do Programa sua implementação ainda carrega em si a dificuldade de superação do paradigma assistencialista exigindo os gestores públicos uma perspectiva multidisciplinar e inter-relacional capaz de incluir a população e seus usuários.

Considerando os impactos dos avanços tecnológicos no processo de tomada de decisão pela administração pública, sujeita ao dever de motivar seus atos com base em evidências, o grupo coloca em discussão o progresso informacional como instrumento que permite ao administrador a devida consideração das particularidades e necessidades dos grupos e dos indivíduos considerados em suas especificidades, afetados pela ação estatal, a fim de evitar a sua invisibilidade social, destacadamente na definição, planejamento e execução de políticas públicas.

Explorando o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, discutindo o compromisso do CNJ em abordar essa forma específica de violência por meio de políticas públicas, é discutida o enfrentamento da violência doméstica no Brasil, sendo trazido estudo comparativo das políticas judiciárias nacionais de enfrentamento à violência contra a mulher, com foco no Brasil e no México. Ambos os países têm enfrentado desafios significativos no combate à violência de gênero, motivando a implementação de legislações e políticas específicas para proteger as mulheres e punir os agressores. No Brasil, a Lei Maria da Penha, promulgada em 2006, representa um marco legislativo fundamental, estabelecendo medidas protetivas e criando Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres complementa essa legislação, coordenando ações integradas entre diferentes setores e promovendo a conscientização e educação sobre o tema, para tanto utilizou-se como base a resolução 254 do CNJ. No México, a Lei Geral de Acesso das Mulheres a uma Vida Livre de Violência, de 2007, também desempenha um papel crucial na proteção das mulheres contra todas as formas de violência, estabelecendo mecanismos jurídicos e institucionais para prevenir, atender, punir e erradicar a violência de gênero.

Sem deixar de privilegiar a governança climática multinível e como esta influência na criação de políticas públicas no Brasil para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas, é discutida a evolução conceitual da governança climática e a aplicação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), demonstrando a complexidade e desafios enfrentados para a implementação da governança climática.

Em síntese, os artigos publicados nessa seção são de grande relevância e atualidade cuja leitura é obrigatória para estudiosos, juristas e interessados na área

A CELEBRAÇÃO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA: UM CHAMADO À DEMOCRATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

THE CELEBRATION OF THE CONDUCT ADJUSTMENT TERM: A CALL FOR THE DEMOCRATIZATION OF PUBLIC POLICIES

Eduardo Alves de Freitas ¹

Diva Júlia Sousa Da Cunha Safe Coelho ²

Resumo

Artigo voltado a examinar a participação efetiva da sociedade no processo negocial da celebração do termo de ajustamento de conduta como um meio de democratizar as políticas públicas. Com a imposição constitucional da defesa dos direitos sociais coube ao Estado a implementação de políticas públicas, as quais são os meios em que o poder público tem para promover o bem de todos. Chamar o cidadão e as instituições para discutir os termos da política é um processo fundamental no constitucionalismo contemporâneo, considerando ser essa prática um amadurecimento da democracia. Surge, então, tanto no processo de formação como na fase da implementação, assim como na execução e no controle das políticas, os conflitos advindos do processo discursivo entre a sociedade e o poder público. Natural que para resolver os conflitos sociais seja considerada a via da consensualidade, ante a já exaurida busca de solução pela via judicial. Entre os mecanismos disponíveis encontra-se o ajustamento de conduta, habitualmente utilizado no âmbito do Ministério Público, cujo caráter negocial confere ao poder público a possibilidade de resolver consensualmente o conflito gerado pelo dano à coletividade, trazendo economicidade, celeridade e segurança jurídica. Todo esse processo, validado por uma política pública respaldada no quadro de referências das políticas públicas, concede ao termo de ajustamento de conduta uma posição especial no processo de formação do Estado Democrático, uma vez que a sociedade é chamada a negociar. Mais do que um chamado, a celebração de compromisso de ajuste de conduta é a própria concretização do Estado Democrático.

Palavras-chave: Constitucionalismo, Democracia, Política pública, Consensualidade, Termo de ajustamento de conduta

Abstract/Resumen/Résumé

Article aimed at examining the effective participation of society in the negotiation process of signing the conduct adjustment agreement as a means of democratizing public policies. With the constitutional imposition of the defense of social rights, it was up to the State to

¹ Mestrando em Direito e Políticas Públicas - UFG. Especialista em Direito Penal - UFG. Inspetor de Corregedoria na Corregedoria-Geral do MPGO.

² Pós-Doutora em Direito Constitucional Comparado (UFU). Doutora em Ciudadania y Derechos Humanos (Universidad de Barcelona). Mestre em Filosofia Política (UFG). Graduada em Direito pela PUC-MINAS. Advogada OAB/GO. Membro da RedeDPP.

implement public policies, which are the means in which the public power has to promote the good of all. Calling citizens and institutions to discuss the terms of policy is a fundamental process in contemporary constitutionalism, considering this practice to be a maturing of democracy. Conflicts arise then, both in the formation process and in the implementation phase, as well as in the execution and control of policies, arising from the discursive process between society and public authorities. It is natural that the route of consensuality should be considered to resolve social conflicts, given the already exhausted search for a solution through the courts. Among the available mechanisms is conduct adjustment, commonly used within the scope of the Public Prosecutor's Office, whose negotiating nature gives public authorities the possibility of consensually resolving the conflict generated by damage to the community, bringing economy, speed and legal security. This entire process, validated by a public policy supported by the reference framework of public policies, grants the conduct adjustment term a special position in the process of formation of the Democratic State, since society is called to negotiate. More than a call, the celebration of a commitment to conduct adjustment is the very realization of the Democratic State.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Constitutionalism, Democracy, Public policy, Consensuality, Conduct adjustment term

1 INTRODUÇÃO

Qualquer abordagem que pretender relacionar o constitucionalismo contemporâneo com o paradigma da consensualidade deve levar em conta o escopo mandamental da Constituição Federal de 1988 e, por conseguinte, considerar as políticas públicas como o campo mais fértil ao desenvolvimento de conflitos sociais.¹

Assim, por meio de um método dialético descritivo, o presente estudo propõe a discussão acerca do processo de concretização progressiva da democracia brasileira por meio da inserção do cidadão nas decisões afetas ao poder público, as quais repercutem na sociedade.

O presente estudo tem como objeto a denominada democracia participativa, que ora se apresenta como fator fundamentalmente inserido no efetivo estabelecimento do Estado Democrático no Brasil. O objetivo central do trabalho diz respeito a validação do termo de ajustamento de conduta (meio alternativo de solução consensual de conflitos) como um instrumento que invoca a participação social, democratizando todo o processo de implementação das políticas públicas.

Ante a proposta, a segunda seção se debruçará nos termos do constitucionalismo democrático da Constituição Federal brasileira de 1988, para que seja possível relacionar a garantia dos direitos fundamentais e a participação social como fundamentos para a constituição do Estado Democrático de Direito. A teoria discursiva do direito, de Jürgen Habermas, será o marco teórico para a fundamentação do capítulo, considerando sua pertinência no que se refere à construção da democracia deliberativa.

Na terceira seção, a abordagem estará centrada nas políticas públicas e no processo conflituoso do debate social promovido, tanto na fase da implementação quanto na fase da execução. O quadro de referência de Maria Paula Dallari Bucci será utilizado para delimitar a relação das políticas públicas com o direito, no intuito de conferir efetividade ao eventual processo administrativo em que a consensualidade será invocada.

Na quarta seção, o estudo se volta ao fenômeno da consensualidade como paradigma da atualidade, inserindo no ambiente examinado o Ministério Público e suas funções constitucionais, para que finalmente seja possível a análise do termo de ajustamento de conduta (TAC) como um meio alternativo para a solução negociada dos conflitos.

¹ Recorte teórico de pesquisa em andamento em programa de pós-graduação *stricto sensu*, em instituição pública de ensino superior.

A hipótese é que, assim como outros instrumentos consensuais, o TAC é um instrumento utilizado principalmente pelo Ministério Público, onde a sociedade é chamada a discutir os termos de um acordo centrado em um determinado objeto que habitualmente se encontra inserido no contexto de uma política pública, fazendo com que seja democratizado todo o processo de implementação das políticas de Estado.

2 O CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO DA CF/88

Já no preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os representantes do povo admitiram que a finalidade da reunião em Assembleia Nacional Constituinte se voltava à instituição de um Estado Democrático, o que veio a ser concretizado no *caput* do artigo 1º, com destaque para a assertiva de que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

Entretanto, a história demonstra que desde a primeira Constituição Brasileira (1824) o país viveu assombrado com episódios autoritários que dificultavam a consolidação do processo constitucional vigente, culminando com o golpe que consagrou os militares no poder, em 1964. Sob o ponto de vista político-institucional, essas intercorrências autoritárias, bem como tomadas e retomadas de poder ao longo das sete cartas constitucionais², fizeram com que o modelo político vencedor do século 20 fosse instituído de forma tardia no Brasil, segundo o entendimento de Luís Roberto Barroso, quando ainda no ano de 2012 já lecionava:

O modelo vencedor chegou ao Brasil com atraso, mas não tarde demais, às vésperas da virada do milênio. Os últimos anos representam, não a vitória de uma Constituição específica, concreta, mas de uma ideia, de uma atitude diante da vida. O constitucionalismo democrático, que se consolidou entre nós, traduz não apenas um modo de ver o Estado e o Direito, mas de desejar o mundo, em busca de um tempo de justiça, fraternidade e delicadeza. (Barroso, 2012, p. 45)

A Constituição Federal de 1988 trouxe então a esperança de que a nação vivesse tempos de calma institucional e, ao constituir o Brasil em um Estado Democrático de Direito, estabeleceu a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos basilares da nova configuração, de forma que a própria existência do princípio democrático esteja a ela vinculada.

Assim, tendo a dignidade humana como premissa, os demais direitos fundamentais fazem parte da estrutura originária do Estado brasileiro. A respeito dos direitos fundamentais,

² Anos de 1824, de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988.

o que se extrai é que são derivados das revoluções burguesas do final do século XVIII, quando a luta pela liberdade resultou em um modelo garantista de direitos frente o abuso autoritário do Estado. Em suma, sob o aspecto individual, a realidade indicava o ser humano numa posição de protagonismo, uma vez que direitos lhe eram garantidos apenas pela condição existencial na sociedade.

Em relação à essa posição, Dieter Grimm argumenta existir quatro grupos de direitos fundamentais, todos eles oriundos das liberdades, o que foi recepcionado pelas constituições democráticas. De acordo com o mencionado autor:

Con numerosas diferencias de detalle, es posible identificar cuatro grupos de derechos fundamentales, siempre recurrentes. El primer grupo asegura la libertad de la persona y la esfera privada: a él pertenecen, entre otras, la libertad personal entendida como abolición de todas las relaciones privadas de dominio y la libertad frente a detenciones y castigos arbitrarios, así como la garantía del espacio vital privado. El segundo grupo se refiere al ámbito de la comunicación y asegura las libertad de conciencia, de prensa y de opinión, así como las de asociación y asamblea. El tercer grupo atañe a la vida económica y garantiza, sobre todo, las libertades de contratación y empresa, además del derecho de propiedad. Por último, el cuarto grupo apunta hacia la igualdad; su contenido resulta de la reacción, sino jurídica: igualdad en la libertad. (Grimm,2006, p. 80)

Dessa forma, já no *caput* do artigo 5º da Carta Magna é possível perceber a previsão de proteção do direito à vida, à liberdade, à segurança, à igualdade e à propriedade, sendo esses os principais direitos do ser humano, deles concebendo a expressão mais exata de dignidade humana.

Assim, fundado no princípio da democracia, onde o poder surge a partir de uma convenção cidadã em torno de representantes que, após eleitos, vão legitimar as decisões, bem como alicerçado na proteção e garantia dos direitos fundamentais, todos convergentes à garantia da dignidade da pessoa humana, o Estado brasileiro se reiniciou no final da década de 80, fruto (é importante registrar) de um processo no qual o poder inicial se encontrava na titularidade do povo, que se tornou o próprio constituidor do sistema político, fixando as bases para um longo processo aquisitivo de identidade democrática.

A assertiva é tão oportuna que, mesmo passados mais de 30 anos da promulgação da Constituição, ainda é perceptível a existência de direitos carentes de efetiva implementação, o que demonstra que a construção de uma democracia sólida implica bem mais do que apenas a previsão constitucional, exigindo dos cidadãos empenho progressivo no sentido de reafirmar os fundamentos necessários ao princípio democrático no curso da história.

O fato é que, assegurada a primazia que cada povo tem de construir a sua história, a sociedade vai amadurecendo as ideias democráticas e as instituições vão se tornando cada vez

mais estáveis, dando a devida sustentação ao escopo constitutivo do Estado Democrático, mesmo que de forma tardia em relação a outros países da própria América Latina, como já demonstrado.

Não obstante o terreno fértil envolvendo o exame constitucional dos direitos fundamentais, o presente estudo tem a finalidade atingir algum resultado a partir do exame do tema alicerçado oportunamente no princípio da democracia, para demonstrar que no direito constitucional contemporâneo não se pode admitir apenas a participação social em circunstanciais escolhas dos representantes nas eleições. Cada vez mais se exige da sociedade uma participação mais efetiva nas escolhas públicas, o que sinaliza para um amadurecimento constante da democracia. Isso é o que se denomina construção progressiva do Estado Democrático.

É exatamente nessa perspectiva que se invoca a lição proposta por Jürgen Habermas acerca do direito sendo formatado por meio da participação efetiva dos cidadãos na formação do consenso democrático. A teoria do discurso, ou teoria discursiva do direito, formulada por Habermas, encontra no diálogo um meio para uma decisão resultante do acordo entre cidadãos livre e iguais em uma sociedade. Assim, os direitos fundamentais têm sua gênese no princípio da consensualidade argumentativa em que prevalece a opinião mais coerente. O processo comunicativo estaria sempre presente na formação da vontade democrática.

Em relação à Habermas, ao confrontar a teoria discursiva com o *uso público da razão* kantiana de John Rawls³ (2014, p. 51), bem como com os princípios exigidos pela moralidade pública de Ronald Dworkin⁴ (2014, p. 53), Gustavo Binbenjy delimita que “Sua teoria pressupõe, assim, uma justificação procedimental – e não metafísica – dos direitos fundamentais, que passam a ser compreendidos como condições viabilizadoras da participação dos cidadãos na formação do consenso democrático” (Binbenjy, 2014, p. 56).

Nesse aspecto, ao enfatizar o caráter comunicativo/argumentativo para a tomada de decisões, nos parece ser o melhor caminho interpretativo a visão de Habermas, ao contrário de apenas considerar os direitos fundamentais cuja justificação se encontra na racionalidade metafísica.

Habermas enfatiza a importância do uso da razão comunicativa, onde os participantes do discurso buscam entender uns aos outros através de argumentos e troca de

³ Na verdade, o consenso dialógico seria o centro da teoria, entretanto, como diz Gustavo Binbenjy, o uso público da razão (Kant), condicionante de uma sociedade cujos cidadãos são livres e iguais, define os elementos constitucionais essenciais (John Rawls).

⁴ Gustavo Binbenjy afirma que Dworkin se aliou à concepção de Rawls, dando ênfase às capacidades morais dos cidadãos livres e iguais.

informações com um modelo que permita a interação entre todos os integrantes⁵. Em “Direito e Democracia: entre facticidade e validade”, Habermas associa o princípio do discurso ao princípio da democracia afirmando que “O princípio do discurso só pode assumir a figura de um princípio da democracia, se estiver interligado com o *medium* do direito, *formando* um sistema de direitos que coloca a autonomia pública numa relação de pressuposição recíproca” (Habermas, 1997, p. 165).

Assim, a ênfase deve ser no sentido de municiar a democracia com o processo irrevogável de inserção da sociedade civil nas decisões públicas, por meio da prática comunicativa voltada à inclusão dos envolvidos na deliberação, onde o melhor argumento seja extraído para a tomada de decisões.

Em outras palavras, Habermas interliga e condiciona a robustez do Estado Democrático de Direito a um procedimentalismo em que a democracia deixa de ser representativa para se tornar deliberativa, firmada não só na garantia dos direitos fundamentais, mas também na criação deliberativa de tais direitos, sem aniquilar o racionalismo moral que fundamentava a visão de Ronald Dworkin.

Em relação à ideia do constitucionalismo voltado a construir o Estado Democrático por meio de um processo deliberativo, assim como na Teoria do Discurso, Felipe Blev Folly legitima a participação comunicativa no sentido dar efetividade à democracia delineada na Constituição, especialmente igualando o papel institucional de quem delibera e quem decide, alegando que:

A Constituição teria uma função de *garantir* a participação democrática e não de limitá-la. E aqui podemos citar como exemplos as condições de liberdade e participação nas decisões, o livre e igual acesso às deliberações públicas, a paridade entre as partes e a possibilidade de livre expressão de ideias. São *limites* a poderes autocráticos e parciais, e mesmo aos poderes constituídos (Executivo, Legislativo, Judiciário), que garantem os Direitos da comunidade política, ou seja, aqueles Direitos criados com a contribuição desta, no sentido de uma *autolegislação* (garantias que nos autorizam a *não* nos subordinarmos a normas de cujo processo de criação *não* tenhamos participado). A ideia de Constituição patrocina a Democracia (Folly, 2011, p. 233).

É nesse contexto que pretendemos fundamentar as políticas públicas no presente estudo, onde deve-se contar com a participação e deliberação da sociedade civil para a definição das escolhas administrativas, tornando as decisões ferramentas legitimadas por meio do reconhecido processo democrático deliberativo, assim como propôs Habermas.

⁵ O termo “medium” é utilizado na teoria discursiva do direito como sendo o meio pelo qual o discurso é realizado.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS, CONSTITUCIONALIDADE E CONFLITUOSIDADE

A última Constituição Federal brasileira de fato foi um divisor de águas no que diz respeito à democratização do país, principalmente quando se percebe que sucedeu um período obscuro, em que as liberdades foram suprimidas em favor de um viés ideológico aparentemente libertário.

Contudo, como já mencionado, o processo de aquisição de identidade democrática é um processo sempre em construção, exigindo da sociedade um certo grau de deferência e participação efetiva nas decisões que envolvem o poder público. Tanto é verdade que, ainda hoje, a sociedade almeja alcançar a definição fática de ser livre, justa e solidária⁶, mesmo considerando um ambiente inquestionável de permanência das desigualdades sociais e regionais. A promoção do “bem de todos” é um dos principais objetivos constitucionais, de forma que ao Estado cabe o fomento de ações que vão proporcionar o bem da coletividade.

É justamente nesse aspecto que se insere o que se quer recortar oportunamente. A inserção dos chamados direitos sociais⁷ no ordenamento jurídico, fundamentais por definição, se nos apresentou como uma dimensão de direitos em ascensão, onde os direitos da coletividade adquiriram protagonismo, merecendo atenção e cuidado por parte do poder público.

Dessa forma, como titular da tutela do interesse coletivo, cabe ao poder público, contando com a participação da sociedade, a implementação de políticas públicas que vão democratizar a garantia dos direitos constitucionalmente sociais. Esse processo foi percebido no decorrer da década de 90, onde notou-se a evolução do Estado de Direito, fundamentado na legalidade, para o Estado Social, ocasião em que houve a implementação de várias políticas públicas de Estado, ascendendo o interesse da coletividade a uma dimensão hierarquicamente superior.

Assim, somando-se o já alegado com a assertiva de Bucci (2002, p. 241) de que políticas públicas são “programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”, complementamos que as políticas públicas são ferramentas disponibilizadas pelo poder público que direcionam as ações voltadas à promoção

⁶ Art. 3º da Constituição Federal de 1988.

⁷ Capítulo II, da Constituição Federal de 1988 (arts. 6º ao 11º).

dos direitos sociais, classificados constitucionalmente como garantias fundamentais, porquanto visam garantir a dignidade da pessoa humana.

Assim, observando que ao conceito inicial de políticas públicas restava uma convergência com o mundo jurídico, Bucci reformulou a doutrina mencionada, acrescentando a ideia da regulação das políticas públicas, para considerar que:

Política pública é programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (Bucci, 2006, p. 39).

É claro que tecnicamente não há como singelamente definir políticas públicas sem que se leve em conta o caráter interdisciplinar da matéria, uma vez que o termo, cunhado no âmbito das ciências políticas, repercute em diversas áreas do conhecimento. Entretanto, é válida a menção de que compreendemos políticas públicas no sentido empregado por Ronald Dworkin (2010, p. 36), que ao conceituar a política pública (policies) no âmbito da Teoria do Direito, a considera como “...aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade”, sem deixar de lado o caráter regulatório exposto por Bucci.

De acordo com o exposto, observa-se que o termo Políticas Públicas é bastante abrangente, amoldando-se em cada situação na relação que Estado tem com vários segmentos da sociedade, cujas regras devem ser direcionadas a resolver um problema social que envolva o interesse público. Assim, programas de ação cuja construção seja fomentada pelo poder público e que seja voltada para a solução da demanda de cunho social serão denominados Políticas Públicas. Nesse sentido, então, a ideia sempre presente da coletividade como alvo.

Corroborando o alegado, convém ressaltar que a nova dimensão de direitos ora preservados na Constituição de 1988, denominados metaindividuais ou transindividuais porquanto transcende o aspecto do interesse individual (já reconhecido pelo direito desde a ascensão do Estado Liberal), requer do poder público ações voltadas à proteção e garantia, ou seja, a implementação de políticas públicas cujo objeto sejam os direitos sociais constitucionalmente previstos.

Dessa forma, não é demais asseverar que políticas públicas são instrumentos reconhecidamente eficientes para a concretização da democracia, uma vez que é por meio delas que é possível alcançar a vontade constitucional de realização do interesse público.

Contudo, como era de se esperar, a relação do poder público com a sociedade no ciclo das políticas públicas termina por dar origem a conflitos cujo objeto diz respeito à vários direitos coletivos.

Considerando a necessidade de dirimir as controvérsias que são geradas, exsurge no ordenamento jurídico alternativas alheias à judicialização, as quais devem ter potencial resolutivo suficiente para influenciar a tomada de decisão por parte da administração. No entanto, é necessário que seja possível o estabelecimento dos reais limites de incidência do direito nas relações que envolvam ações governamentais protetoras de direitos sociais. Entendemos que o quadro de referência apresentado por Bucci (2016, p.1) se propõe exatamente à definição desses limites, o que fundamentalmente beneficiará o labor do operador do direito no momento de aferir a eficiência de determinada política pública, estabelecendo critérios práticos indutores da intersecção entre direito e políticas públicas.

Não é a intenção, por ora, de discorrer acerca do controle jurisdicional das políticas públicas, considerando que o objeto do presente estudo se volta a trabalhar meios alternativos para a solução de controvérsias, especialmente o termo de ajustamento de conduta como meio indutor da concretização do Estado Democrático por meio da promoção da consensualidade. A demonstração e caracterização do referido quadro de referência se faz necessária, como se verá, para o balizamento da utilização dos instrumentos de resolutividade à disposição dos participantes da implementação e execução das mais variadas políticas públicas.

Entretanto, vale ressaltar a diversidade de desafios⁸ que se apresentam quando da possibilidade de controle jurisdicional das políticas públicas como, por exemplo, o ativismo judicial, a falta de *expertise* do poder judiciário para os temas afetos às políticas públicas ou, até mesmo, a interferências entre os poderes constituídos etc (Valle, 2016, p. 101-135).

Pois bem, é por meio de caracterizadores da relação jurídico-institucional que Bucci indica os elementos essenciais do referido quadro de referência, divididos em três eixos fundamentais:

- a) a **organização** do programa de ação, isto é, quais os elementos da política e como se relacionam;
- b) os **papéis institucionais**, ou, em outras palavras, quem faz o quê. Essa observação procura abstrair as subjetividades (sem, todavia, omiti-las), considerando que o que direito faz, ao estruturar a política pública, é despersonalizar a iniciativa.

⁸ Em obra voltada ao discurso sobre Políticas Públicas, Direitos Fundamentais e Controle Judicial, Vanice Regina Lírio do Valle aborda o tema no capítulo 3, concluindo acerca da alta complexidade da função jurisdicional ao se imiscuir no controle das políticas públicas. Segundo a ilustre professora, ainda se encontra em construção o percurso do controle judicial das políticas públicas, no entanto há um ponto de equilíbrio entre a deferência entre as escolhas administrativas e o espaço que se deve reservar à livre atuação das instâncias de avaliação.

A partir da institucionalização, ou da formação na regra jurídica, o funcionamento do programa passa a depender, não mais da vontade pessoal de quem tomou a decisão de instituí-lo e sim, do cumprimento dos deveres e obrigações previstos nas normas, para as finalidades objeto do programa;

c) o movimento, a **finalidade** pretendida, no sentido política e social, aspecto mais abstrato da aplicação do institucionalismo ao estudo das políticas públicas, que diz respeito ao sucesso da agregação de interesses operada com a criação e implementação do programa. (Bucci, 2016, p.4)

A partir das diretrizes apresentadas, Bucci define como sendo os elementos mais importantes de uma política pública: a) o nome oficial do programa de ação; b) Gestão governamental; c) Base normativa; d) Desenho jurídico-institucional; e) Agentes governamentais; f) Agentes não governamentais; g) Mecanismos jurídicos de articulação; h) Escala e público-alvo; i) Dimensão econômico-financeira do programa; j) Estratégia de implantação; l) Funcionamento efetivo do programa; e m) Aspectos críticos do desenho jurídico-institucional (Bucci, 2016, p. 5-9).

Tal quadro de referências certamente se habilita como definidor de limites e parâmetros para a formatação de uma boa política pública de Estado, cujo objeto certamente versará sobre os direitos sociais previstos na constituição. Dando seguimento e avaliado juridicamente os elementos de determinada política pública, o conflito que se apresentar nas relações entre o poder público, as instituições e os cidadãos, deverão ser dirimidos por meio de mecanismos que fomentem a consensualidade, ante a ideia originária de busca por solução no âmbito do poder judiciário.

Diante disso, a necessidade de uma sumária descrição do novo paradigma invocado pelo Direito Administrativo, a consensualidade, para incluir a atuação do Ministério Público no ambiente das Políticas Públicas.

4 O PARADIGMA DA CONSENSUALIDADE E O MINISTÉRIO PÚBLICO

No Brasil, o caminho da consensualidade nas controvérsias que se apresentam continua a ser pavimentado principalmente por dois fatores, sem os quais não se justificaria nem o trabalho de buscar métodos científicos qualificadores para o encerramento dos conflitos.

Em um primeiro momento, é necessário registrar que o caminho natural para a solução dos conflitos ao longo dos anos, a judicialização, fez com que o Poder Judiciário acumulasse uma grande demanda de ações que permaneciam aguardando solução, somado ao fato de que os custos resultantes da demanda judicial fossem elevados.

De outro lado, a demora na entrega da prestação ao jurisdicionado colaborava para a perpetuação do conflito apresentado e, quando enfim solucionado o conflito, sobrava a insegurança jurídica na decisão, uma vez que por serem carregadas de tecnicidade própria do meio jurídico, ocorria de não contemplar o direito pretendido.

Assim, novos caminhos se tornaram necessários, principalmente no que diz respeito a trazer mais satisfação tanto à sociedade como ao poder público. Pensar numa solução de conflitos em que os custos sejam menores, o tempo para a decisão seja reduzido, bem como que a segurança jurídica seja reforçada, como é o caso da solução consensual em que as partes são chamadas a pactuar, foi necessário e urgente.

De outro modo, ainda como fundamento justificador da consensualidade, convém asseverar que o processo de redemocratização brasileira, inaugurado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, trouxe a esperança na construção de uma sociedade livre, justa e solidária⁹, objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, de forma que esse processo deve ser contínuo e ininterrupto, a fim de que não haja retrocesso capaz de macular o escopo mandamental, especialmente no que diz respeito à formação de uma sociedade justa.

Entretanto, não obstante os esforços empreendidos, o processo de democratização social tem seu próprio método de progresso considerando com a maturidade da sociedade brasileira, de forma que os avanços percebidos a partir da década de 90 não foram suficientes para encobrir os desafios que a sociedade teve que enfrentar, bem como aqueles que porventura se avizinham após mais de 30 anos da referida redemocratização.

Assim, considerando o aspecto social do presente estudo, o grande desafio é poder implementar um processo em que o cidadão não apenas participe na escolha dos seus representantes legais à cada eleição, mas que seja alçado a um protagonismo que o habilite a participar efetivamente das escolhas e decisões que envolvem a administração pública. É o que se denomina democracia participativa, que na visão de José Renato Nalini não se efetivará caso a via judicial seja a principal tutora do atendimento dos interesses dos cidadãos (Nalini, 2022, p. 36).

É nesse sentido que Diogo Figueiredo Moreira Neto já introduzia o tema da consensualidade envolvida com a participação de todos os atores nas decisões sobre as políticas públicas. Em 2003 o autor, em artigo publicado na Revista de Direito Administrativo, já mencionava acerca do conteúdo das políticas públicas:

⁹ Art. 3º, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Seria, portanto, de se esperar que se multiplicassem as modalidades participativas, o que já exige um esforço classificatório específico. Assim, entre os vários critérios classificatórios disponíveis das modalidades de participação (subjetivo, finalístico, formalístico, contudístico, objetivo e funcional), o que parte do conteúdo da participação se mostra especialmente adequado para distinguir, como se pretende, os níveis de intensidade da contribuição direta ou semi-direta das pessoas na atuação dos entes e órgãos do Estado e, dentre eles, encontrando-se, como forma mais acabadas aquelas em que se transfere aos particulares a co-responsabilidade e até, em alguns casos, a total responsabilidade nas decisões sobre políticas públicas (Moreira Neto, 2003, p. 143).

Ainda acerca da importância da consensualidade, principalmente num contexto de democracia participativa, Renata Lane (2021, p. 48) assevera que “A busca pelo consenso, por meio da composição de vontades, na qual as partes dialogam para chegar a um termo, inegavelmente é uma forma mais harmônica de solucionar divergências.

Importante registrar os benefícios produzidos pela consensualidade no âmbito da administração pública, o que para a aludida autora significa os impactos positivos, que iriam além da redução das demandas afetas ao Poder Judiciário, auxiliando também “na desburocratização da máquina pública, facilitando e viabilizando o acesso do cidadão a canais institucionais que conduzam à solução de conflitos” (Lane, 2021, p. 51).

É nesse ambiente que se contextualiza justificadamente o caminho consensual para a solução dos conflitos, não mais sendo admissível apenas a via judicial que, do contrário, deverá ser utilizada somente em questões mais complexas, onde não couber a possibilidade de consenso.

Dessa forma, nos últimos anos o modo consensual de solução de conflitos passou a ser intensificado na administração pública, oportunidade em que o processo administrativo se configurou como o mais adequado meio de inserção da sociedade nas decisões administrativas, em oposição à ideia original de que a administração pública era detentora apenas de prerrogativas, onde o direito autorizaria a imposição unilateral de decisões administrativas.

A consensualidade é fato que se impõe na atualidade, tanto que os mecanismos de consensualidade submetidos a uma fiscalização eficaz tem o condão de desafogar o sistema judiciário, além de trazer mais segurança jurídica por meio da uma probabilidade maior de cumprimento das decisões administrativas pactuadas, bem como distencionar a relação do Poder Judiciário com os demais poderes.

Ainda, a própria dinâmica da sociedade moderna impõe aos agentes a busca pela solução consensual das controvérsias, como se pode verificar com a lição de Roberto Luís de Oliveira Pimentel:

Modernamente, no entanto, ao se tornarem mais complexas, as sociedades passaram a comportar relações, interações e, via de consequência, conflitos que ultrapassam a esfera do indivíduo. Gradativamente, assim, emergiu a necessidade da criação de mecanismos concebidos, ainda em nome da pacificação e da segurança jurídica, para uma eficaz abordagem e um adequado tratamento de tais situações (Pimentel, 2022, p. 13-14).

De outro modo, importa ainda estabelecer a relação da consensualidade e a defesa dos direitos sociais, transindividuais por definição, geralmente tutelados pelo Ministério Público. Nesse aspecto, o artigo 127 da Constituição Federal de 1988 define o Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Ainda, é importante asseverar que o Ministério Público tem papel fundamental na defesa dos direitos que transcendem o aspecto individual, de forma que é bastante contemporânea a definição de que “O Ministério Público é o defensor dos interesses sociais e individuais indisponíveis – cumpre-lhe defender os interesses sociais e individuais indisponíveis, além de outros em que a lei considerar imprescindível a sua participação” (Bulos, 2002, p. 1146).

Em relação à lei 7.347/85 e a atuação do Ministério Público no âmbito coletivo, assevera Mazzilli:

Com o advento da Lei 7.347/85, disciplinou-se a ação civil pública de responsabilidade por danos a interesses difusos e coletivos. Com a Constituição de 1988, foi bastante alargado o campo da tutela coletiva. Em seguida, o CDC distinguiu os interesses transindividuais e o introduziu em nosso Direito as expressões interesses individuais homogêneos e ações coletivas, também ampliando a proteção dos direitos coletivos em sentido lato (Mazzilli, 2012, p. 68)

Muito se poderia dizer acerca do Ministério Público e sua função na defesa dos interesses difusos e coletivos, entretanto o razoável aqui é que entendamos que o Ministério Público é o principal representante do poder público legitimado a propor a ação civil pública na defesa da coletividade, sendo admissível sua atuação no âmbito da solução do conflito cujo objeto seja concernente a políticas públicas implementadas, o que se efetivará por meio do oferecimento de um acordo a um terceiro que haja provocado dano a um direito coletivo.

Dessa forma, o Termo de Ajustamento de Conduta é um meio alternativo que pode se valer o membro do Ministério Público no afã de ver a controvérsia resolvida, entre outros

mecanismos à disposição do Órgão (Acordo de Não-persecução Penal e o Acordo de Não-persecução cível).

A discussão que se impõe seria se esse meio de solução de conflitos disponível ao Ministério Público seria um convite saudável ao processo de democratização que sujeitou o país desde a Constituição Federal de 1988?

5 O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA: UM MEIO ALTERNATIVO PARA A SOLUÇÃO NEGOCIADA DOS CONFLITOS

Diante do todo o exposto, enfatizamos aqui que o Ministério Público é a instituição incumbida da defesa dos direitos sociais, aqui incluídos os direitos da coletividade, tendo como atribuição a promoção da ação civil pública na proteção dos direitos da sociedade, alçando o Órgão ao patamar de “Casa do Cidadão”, porquanto ali se encontra o exercício da tutela dos direitos que transcende o âmbito privado.

A defesa dos direitos sociais pelo Ministério Público vem se transformando nos últimos anos, fruto da onda de consensualidade que envolve toda a administração pública, especialmente nas relações que envolve o cidadão. Nos últimos anos, a mencionada Instituição tem assumido a atribuição de fomentar entre seus membros uma atuação resolutiva inovadora ante os conflitos que se lhe apresentam, ao contrário do que se via em época recente, quando os membros do *parquet* buscavam a via demandista para a solução das controvérsias.

A consensualidade tem se protagonizado como um instrumento efetivo e capaz de trazer solução aos conflitos que ora se apresentam na relação da sociedade com o poder público, principalmente. A grande vantagem da solução pactuada e submetida a uma fiscalização eficaz é em ver suprimida a quantidade de demandas à mercê do Poder Judiciário, sem contar que o consenso colabora para o aumento da segurança jurídica, porquanto aumenta também a probabilidade de cumprimento das decisões. Além disso, pesa o fato de que certamente os benefícios da solução consensual contribui para o aumento da qualidade das relações do Poder Judiciário com os demais poderes.

Pois bem, assim como a conciliação, a mediação, a arbitragem, a celebração de termo de ajustamento de conduta¹⁰, onde o poder público e o particular acordam em torno de um objeto na realização do interesse público, é um meio alternativo para a solução das

¹⁰ No âmbito do Ministério Público existem outros mecanismos consensuais, como o Acordo de Não-persecução penal e o Acordo de Não-persecução Cível.

controvérsias¹¹. O instrumento está previsto na Lei 7.347/85, que autoriza o Ministério Público tomar compromisso do cidadão pelo ajustamento da conduta lesiva à coletividade, tendo o instrumento eficácia de título executivo extrajudicial¹², submetendo as partes ao devido cumprimento sob pena de execução judicial.

Em relação à natureza jurídica do TAC, existem correntes doutrinárias que atribuem o caráter transacional do instrumento e o caráter de ato jurídico-administrativo. Concordamos com a assertiva de que o TAC se reveste de ato administrativo negocial de garantia mínima em favor do grupo lesado, uma vez que não impede que os indivíduos requeiram judicialmente reparações com amplitude maior.

Há de se destacar que não admitimos o caráter transacional porquanto seria considerar o TAC um contrato em que as partes fariam concessões para aniquilar a lide, principalmente porque o Ministério Público age na defesa de direito indisponível, ou seja, dele não podendo dispor.

Tampouco se relaciona com ato administrativo declaratório, uma vez que o Órgão ministerial também assume obrigações, como é o caso de não propor ação civil pública. Nesse caso a natureza jurídica mais se coaduna com uma negociação entre as partes.

Sendo assim, o entendimento prevalente no presente estudo coincide com o que leciona Mazzilli (2012, p. 438), que ao dispor sobre o caráter negocial do TAC afirma que “como o objeto do compromisso de ajustamento são interesses transindividuais, dos quais o órgão público que o toma não é titular, não podendo, pois, transigir sobre direitos que não lhe pertencem, sua natureza é de garantia mínima em favor do grupo lesado”.

É justamente essa garantia mínima que confere ao TAC o caráter negocial, o que não se confunde com o contrato que, embora seja também um negócio jurídico, importa a concessão inequívoca de vontade para o acordo comum. No âmbito do direito coletivo, a garantia mínima é em favor de interesse que transcende o aspecto individual, abrangendo direito indisponível.

Também, nesse sentido a necessária contribuição Geisa de Assis Rodrigues (2011, p. 132), que garante o caráter negocial do TAC, sem, contudo, confundi-lo com o contrato, tanto que afirma “Chegamos assim à conclusão de que o ajustamento de conduta é um negócio jurídico bilateral. A bilateralidade é fundamental, já que devem existir pelos menos duas pessoas na celebração do ajuste.”

¹¹ Lei 13.105/2015, art. 174, inciso III.

¹² Lei 7.347/85, art. 5º, inciso I, 6º

Prosseguindo, o compromisso deve ser reduzido à termo, não podendo haver disponibilidade do direito material, culminando em sanções em caso de descumprimento, com obrigações exigíveis, certas e determinadas, constituindo título executivo extrajudicial. Também, não é necessária a presença de procuradores e testemunhas porquanto não realizado na esfera judicial.

Sobre outro aspecto, o TAC cujo compromitente seja o Ministério Público deve passar por revisão do órgão colegiado competente para analisar o mérito do acordo (Conselho Superior do Ministério Público), uma vez que o compromisso aponta para a cessação da investigação proposta¹³.

Diante do exposto, configura-se o compromisso de ajustamento de conduta um instrumento potencialmente eficiente para a solução dos conflitos que envolve a coletividade, tendo o Ministério Público como principal legitimado para a defesa da sociedade. De acordo com a assertiva e concluindo acerca do caráter resolutivo alternativo do TAC, de acordo com a afirmativa de que:

Todavia, outras formas de solução extrajudicial de direito transindividual são admitidas, sendo que uma das mais interessantes é o compromisso de ajustamento de conduta, no qual se define a forma de se evitar um dano a direito transindividual, ou reparar integralmente os danos a ele ocasionados, valendo como título executivo extrajudicial. (Rodrigues, 2011, p. 65)

Assim, invocando as razões expostas anteriormente, há de se concluir que o TAC deve ser considerado como um instrumento consensual voltado à realização do interesse público. E, antes que alguém já deduza de antemão, isso está longe de significar negação ao interesse público primário, uma vez que o acordo não diz respeito à disposição do direito material, antes resguarda-o utilizando um instrumento mais efetivo.

Corroborando a ideia de que o TAC deve ser considerado como um meio voltado ao atendimento do interesse público, Renata Lane argumenta que “O pressuposto básico para a celebração de um TAC é, portanto, a readequação da conduta do interessado à juridicidade necessária ou de uma forma que melhor atenda ao interesse público”. (Lane, 2021, p. 154)

Por fim, ressalta-se que o TAC é um instrumento consensual que tem o condão de resolver as controvérsias. A sociedade, representada pelo cidadão causador do dano à coletividade (normalmente objeto de uma política pública), é chamada a pactuar, cabendo-lhe a incumbência de cumprir o acordo.

¹³ Resolução nº 009/2018, do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público do Estado de Goiás.

É verdade que outros instrumentos têm se mostrado eficientes na solução dos conflitos, especialmente no âmbito do Ministério Público, contudo a opção pelo TAC como instrumento eleito para o presente estudo se justifica pelo fato de seu objeto habitualmente dizer respeito a uma política pública, se encontrando no âmbito de defesa dos interesses difusos e coletivos.

O potencial resolutivo do mecanismo é grande e, certamente, bem manuseado, se reveste de efetividade ímpar na solução das controvérsias.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para que fosse possível verificar a potencialidade do termo de ajustamento de conduta como instrumento de concretização da democracia foi necessário que inicialmente fosse registrado que a Constituição Federal de 1988 tinha a finalidade de instituir o Estado Democrático, no entanto o processo é lento e em ascensão, restando sempre algo a ser implementado, não só no ambiente infraconstitucional, mas também no que concerne à construção doutrinária.

Já no ambiente do exame da constitucionalização democrática a teoria do discurso estabeleceu os elementos para que a participação social seja efetiva nas decisões que são afetas ao poder público. No constitucionalismo contemporâneo, as escolhas públicas deverão sempre ser construídas juntamente com a sociedade, a qual deverá deliberar por meio de opiniões e justificativas dos cidadãos livres e iguais, até mesmo porque não se admite mais decisões arbitrárias pelo ente estatal. Dessa forma, as lições de Habermas são suficientes para inferir que a deliberação da sociedade com o poder público é o cerne daquilo que nomeia de democracia participativa, ao contrário daquela concernente à representação.

Assim é que se invoca a teoria do discurso para argumentar que em todo o processo de implementação e execução das políticas públicas será primordial que os interessados sejam representados e que haja deliberação na definição das prioridades. A participação social é ponto fundamental.

De outro modo, o quadro de referências da Maria Paula Dallari Bucci foi fundamental para que fosse estabelecido os limites da intersecção do direito nas políticas públicas, o que certamente deverá ser validado no exame da aplicabilidade da consensualidade.

Dessa forma, conclui-se que o termo de ajustamento de conduta, meio alternativo de solução de conflitos habitualmente utilizado pelo Ministério Público, é um instrumento que

promove a participação efetiva da sociedade no processo, entretanto sua efetividade está umbilicalmente conectada aos limites legais impostos pelo quadro de referência da professora Bucci.

Isso porque para que se admita o controle das políticas públicas é preciso definir a exata ligação das políticas com o direito, o que acontece quando se utiliza o referido quadro de referências. Desenhados os contornos da política pública cujo conteúdo seja objeto de consensualidade, a celebração do termo de ajustamento de conduta é mais que um convite à democratização das políticas públicas. É sim sua concretização.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO. Luís Roberto. **A Constituição Brasileira de 1988: Uma Introdução**. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. Tratado de Direito Constitucional, v. 1, 2. ed. – São Paulo: Saraiva, 2012.

BINENBOJM. Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3ª ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 5 de outubro de 1988. Diário Oficial [da] União. Brasília em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [HTTP://www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 10/01/2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de referência de uma política pública**: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. *Revista Direito do Estado*, 2016;

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Quadro de problemas de políticas públicas**: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. *Revista de Estudos Institucionais*, 2019.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

FOLLY, Felipe Bley. **Participação popular na Teoria Constitucional: concretização (e superação?) da Constituição**. In CLÈVE, Clèmerson Merlin (Coord.). Constituição, democracia e justiça: aportes para um constitucionalismo igualitário. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 225-239.

GRIMM, Dieter. **Constitucionalismo y derechos fundamentales**. Tradução de Raúl Sanz Burgos y José Luis Muñoz de Baena Simón. Madrid:Trotta, 2006

HABERMAS. Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, vol. 1. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

LANE. Renata. **Acordos na improbidade administrativa: termo de ajustamento de conduta, acordo de não persecução cível e acordo de leniência**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

MAZZILLI. Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 25 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo/SP. Saraiva, 2012.

MOREIRA NETO. Diogo Figueiredo. **Novos institutos consensuais da ação administrativa**. *Revista Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n. 231, p. 129-156, jan/mar. 2003, p. 143

NALINI. José Renato. **É Urgente Construir Alternativas à Justiça. In: Justiça Multiportas: Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos**. Coord. Hermes Zaneti JR e Trícia Navarro Xavier Cabral. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

PIMENTEL, Roberto Luís de Oliveira. **Negociação e Mediação**. 1 ED. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/livro/L4387/E4586>. Acesso em: 10 jan. 2024.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática**. 3.ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2011.

VALLE. Vanice Regina Lírio do. **Políticas Públicas, Direitos Fundamentais e Controle Judicial**. 2. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016.