

ano 24 – n. 97 | julho/setembro – 2024
Belo Horizonte | p. 1-234 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v24i97
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

FORUM

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003). – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN impresso 1516-3210
ISSN digital 1984-4182

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo

Capa: Igor Jamur

Projeto gráfico: Walter Santos

Revisão: Nathalia Campos

Diagramação: Derval Braga

Periódico classificado no Estrato A1 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2022, a revista foi classificada no estrato A1 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Remeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

Acordos estruturantes como instrumentos de indução de políticas públicas: o papel cooperativo do Ministério Público em prol da realização dos direitos fundamentais

Structural agreements as instruments for advancing public policies: The role of the Public Prosecutor in implementing fundamental rights

Adriana da Costa Ricardo Schier*

Centro Universitário Autônomo do Brasil (UniBrasil) (Curitiba-PR, Brasil)
<https://orcid.org/0000-0003-0094-4231>
adrianadacostaricardoschier@gmail.com

Andre Luis Bortolini**

Centro Universitário Autônomo do Brasil (UniBrasil) (Curitiba-PR, Brasil)
<https://orcid.org/0000-0002-7901-0177>
abortolini@mppr.mp.br

Recebido/Received: 13.12.2023 / 13 December 2023

Aprovado/Approved: 12.09.2024 / 12 September 2024

Como citar este artigo/*How to cite this article*: SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; BORTOLINI, Andre Luis. Acordos estruturantes como instrumentos de indução de políticas públicas: o papel cooperativo do Ministério Público em prol da realização dos direitos fundamentais. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 24, n. 97, p. 127-148, jul./set. 2024. DOI: 10.21056/aec.v24i97.1995.

* Professora do Centro Universitário Autônomo do Brasil (UiBrasil) (Curitiba-PR, Brasil). Doutora em Direito pela UFPR (Curitiba-PR, Brasil). Estágio Pós-Doutoral pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR) (Curitiba-PR, Brasil).

** Doutorando e mestre pelo Programa Democracia e Direitos Fundamentais do Centro Universitário Autônomo do Brasil (UniBrasil) (Curitiba-PR, Brasil). Promotor de Justiça no estado do Paraná.

Resumo: Este artigo tem o propósito de examinar e incrementar a função do Ministério Público na indução de políticas públicas no Brasil. Pretende-se problematizar, ante ao modelo de Estado Social de Direito desenhado na Constituição Federal de 1988, a extensão do dever estatal na realização de direitos fundamentais sociais, perquirindo também o papel do Poder Judiciário nesse campo. Sustentar-se-á, a partir de metodologia dedutiva, lastreada em estudos bibliográficos, diante da permanência de direitos não satisfeitos em contextos de perplexidade, a relevância do papel do Ministério Público, via acordos estruturais extrajudiciais, coparticipativos e democráticos, na máxima e progressiva efetivação de direitos fundamentais sociais.

Palavras-chave: Estado Social. Direitos fundamentais sociais. Políticas públicas. Ministério Público. Acordos estruturais.

Abstract: This paper seeks to examine and elucidate the role of the Public Prosecutor in shaping public policies in Brazil. The primary objective is to critically assess, in the context of the Social State of Law as delineated in the 1988 Federal Constitution, the expansion of the State's obligations concerning the protection and enforcement of fundamental and civil rights. Additionally, the paper will explore the responsibilities of the Judiciary in this domain. The arguments will be presented using a deductive methodology, supported by a comprehensive literature review, which considers the persistence of unmet rights. The analysis will underscore the significance of the Public Prosecutor's responsibilities in formal extrajudicial arrangements, cooperative, and democratic processes with respect to the effective implementation of fundamental rights.

Keywords: Social State. Fundamental social rights. Public policies. Public Prosecutor's Office. Structural agreements.

Sumário: 1 Introdução – 2 Estado Social de Direito na CRFB/88 e seu papel na construção de políticas públicas e efetivação de direitos fundamentais sociais – 3 Dever do Estado: mínima ou máxima eficácia dos direitos fundamentais sociais – 4 Controle judicial de políticas públicas: limitação ao mínimo existencial? – 5 Acordos estruturais pelo Ministério Público: instrumentos de indução de políticas públicas e promoção de direitos sociais – 6 Considerações finais – Referências

1 Introdução

O presente artigo pretende problematizar a competência do Ministério Público, dado o perfil traçado na Constituição da República de 1988 (CRFB/88), nas etapas de agendamento e (re)formulação de políticas públicas voltadas à efetivação, máxima e progressiva, de direitos fundamentais sociais.

De início, o estudo almeja perquirir qual a extensão do dever do Estado Social e Democrático de Direito, adotado na CRFB/88, na concretização de direitos fundamentais sociais, panorama em que se contrapõem linhas teóricas que defendem desde a limitação ao mínimo existencial até a máxima realização desses direitos.

Nesse cenário, desafia-se trazer à baila o debate do papel do Poder Judiciário no controle de políticas públicas e consequente realização dos direitos sociais, questionando até que ponto tais direitos podem ser judicialmente exigidos, especialmente quando o Poder Executivo e o Poder Legislativo não os efetivam adequadamente.

Para além disso, ao ressaltar limites institucionais existentes, de lado a lado, ensejando, de forma permanente, um campo de direitos não satisfeitos, almeja-se ponderar a responsabilidade do Ministério Público na promoção de direitos sociais, via indução de políticas públicas, enfatizando a necessidade de uma atuação coparticipativa e procedimental, através de acordos estruturais extrajudiciais.

A partir de metodologia dedutiva, lastreada em estudos bibliográficos, o artigo está capitulado da seguinte forma: (i) Estado Social de Direito na CF/88 e seu papel na construção de políticas públicas e efetivação de direitos fundamentais sociais; (ii) dever do Estado: mínima ou máxima eficácia dos direitos fundamentais sociais; (iii) garantia de direitos sociais via Poder Judiciário: limitação ao mínimo existencial? e (iv) acordos estruturais pelo Ministério Público: instrumentos de indução de políticas públicas e promoção de direitos sociais.

2 Estado Social de Direito na CRFB/88 e seu papel na construção de políticas públicas e efetivação de direitos fundamentais sociais

A CRFB/88, harmonizando elementos jurídico-constitucionais para a arquitetura de um Estado Social e Democrático de Direito,¹ estabeleceu os seus objetivos fundamentais (art. 3º), que devem representar, por consequência, as finalidades das políticas públicas.²

Gilberto Bercovici destaca, no ponto, que o conteúdo do artigo 3º da Constituição revela opções essenciais sobre os propósitos sociais e econômicos do Estado, cuidando-se de verdadeiro programa de ação do poder público.³

Nesse panorama, embora a CRFB/88 não preveja expressamente uma cláusula específica quanto ao Estado Social, a atenta leitura dos principais dispositivos do seu texto não deixa dúvidas de que o constituinte optou por um modelo de Estado intervencionista, por meio do qual a Administração Pública assume a missão de assegurar o desenvolvimento multidimensional,⁴ seja por meio da prestação de serviços públicos, seja por meio de ações de fomento.⁵

¹ NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo para uma Teoria do Estado de Direito*. Coimbra: Almedina, 2018. p. 210.

² BITTENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Políticas públicas de Governo e de Estado –uma distinção um pouco complexa: necessidade de diferenciação entre modelos decisórios, arranjos institucionais e objetivos de políticas públicas de governo e Estado. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 631-667, set./dez. 2021.

³ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 110.

⁴ FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 117.

⁵ ANDRADE, Giulia de Rossi. O papel do fomento no desenvolvimento sustentável de cidades participativas. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, v. 9, n. 2, p. 373-396, jul./dic. 2022;

No magistério de Ingo Wolfgang Sarlet, “não restam dúvidas – e nisto parece existir um amplo consenso na doutrina – de que (...) o princípio fundamental do Estado social deixou de encontrar guarida em nossa Constituição”.⁶

Essa é a nota característica da CRFB/88, produzida no bojo do processo de redemocratização do país, comprometida com uma noção de Estado Social e Democrático de Direito e, portanto, engajada com a transformação da realidade por meio da efetivação dos direitos fundamentais.

O perfil de Estado, nesse horizonte, possui grande sintonia com os direitos fundamentais, uma vez que o Estado de Direito exige e implica, para sê-lo, “a garantia dos direitos fundamentais, ao passo que estes exigem e implicam, para sua realização, o reconhecimento e a garantia do Estado de Direito”.⁷

Nessa perspectiva, além da não intervenção injustificada na esfera de liberdade pessoal dos indivíduos, garantida pelos direitos de defesa, compete ao Estado, através de direitos a prestações, a função de dispor de meios materiais e implementar as condições fáticas que possibilitem o efetivo exercício das liberdades fundamentais.⁸

Os direitos fundamentais a prestações objetivam, nessa senda, a garantia não apenas da liberdade-autonomia (liberdade perante o Estado), mas também da liberdade por intermédio do Estado, partindo da premissa de que o indivíduo, no que concerne à conquista e manutenção de sua liberdade, depende em muito de uma postura ativa do Estado.⁹

Nessa linha, prepondera a dimensão objetiva dos direitos fundamentais,¹⁰ que faz com que estes não sejam considerados exclusivamente sob a ótica individualista, mas, igualmente, que o bem por ele tutelado, seja visto como um valor em si, a ser preservado e fomentado.^{11 12}

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; BORTOLINI, André Luis. *Voucher* como instrumento de fomento da educação básica no Estado Social e Democrático de Direito. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, v. 9, n. 1, p. 181-204, ene./jun. 2022.

⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018. p. 63.

⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 61.

⁸ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 196-202; 444.

⁹ SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 27-54.

¹⁰ NOVAIS, Jorge Reis. *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003. p. 68.

¹¹ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 344.

¹² HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais, *Revista Direitos Fundamentais e Democracia (UniBrasil)*, Curitiba, v. 14, n. 14.1, p. 618-688, ago./dez. 2013.

Cuida-se de sustentar, em remate, que o Estado brasileiro existe para promover o desenvolvimento,¹³ mediante a garantia a todos os indivíduos de um núcleo de direitos fundamentais, especialmente pela ação interventiva do poder público,¹⁴ panorama em que ganham relevo as políticas públicas.¹⁵

3 Dever do Estado: mínima ou máxima eficácia dos direitos fundamentais sociais

Diante do desenho constitucional de Estado Social e Democrático de Direito, voltado ao provimento de direitos sociais, cabe questionar, em que pese brevemente, dadas as limitações do presente trabalho, se, e em que medida, “as ações com o propósito de satisfazer tais pretensões podem ser juridicizadas, isto é, se, e em que medida, tais ações se deixam vincular juridicamente”.¹⁶

Nesse contexto de avaliação, figuram, não raro, intensos condicionamentos, dentre os quais se destaca a reserva financeira,¹⁷ elemento que, no caso concreto, poderá justificar a limitação da concretização do direito fundamental, quando se mostrar necessária a atuação dispendiosa por parte do Estado.

Cuida-se de admitir a finitude dos recursos públicos, aliada à discricionariedade quanto às escolhas alocativas orçamentárias, diante de diversas finalidades constitucional e legalmente previstas, razão por que nem todas as pretensões a prestações do Estado, via políticas públicas, poderão ser exigíveis.

Nesse panorama, ressaltam-se posições no sentido de restringir a possibilidade de intervenção do Estado em matéria de direitos sociais à garantia do mínimo existencial.

Sob essa ótica, para além desse mínimo, os direitos sociais não usufruiriam da condição de direitos fundamentais, ou seja, a jusfundamentalidade dos direitos sociais estaria limitada a um mínimo existencial.¹⁸

¹³ BONIFÁCIO, Robert; MOTTA, Fabrício Macedo. Monitoring and evaluation of public policies in Brazil: conceptual approach and trajectory of legal and institutional development. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 12, n. 2, p. 340-371, maio/ago. 2021.

¹⁴ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *Serviço público: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social*. Curitiba: Íthala, 2016, p. 157-158.

¹⁵ TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller. Avaliação de políticas públicas e interoperabilidade na perspectiva da governança pública digital. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 13, n. 3, p. 687-723, set./dez. 2022.

¹⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. Os direitos fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional. *Anuário Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n. 8, p. 131-142, 2004.

¹⁷ NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. p. 278.

¹⁸ Nesse sentido, Ricardo Lobo Torres assevera (A metamorfose dos direitos sociais em mínimo existencial. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Direitos fundamentais sociais: estudos de Direito Constitucional, Internacional e Comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 1-2): “A jusfundamentalidade dos direitos sociais se reduz

Salomão Barros Ximenes, no entanto, alerta para os riscos da adoção de tal entendimento, posto que promove reduções dos deveres objetivos do Estado e relega o conteúdo amplo dos direitos fundamentais. Segundo ele, tal ótica acarretaria a redução do alcance dos direitos sociais, diretiva adotada em contextos de ajustes neoliberais. Por isso, adverte sobre “o risco de se reduzir o compromisso constitucional de maximização aos seus opostos axiológicos: as garantias do mínimo existencial e do não retrocesso social são tomadas não como ponto de partida, mas como finalidade do direito e da política social”.¹⁹ Assim, segundo ele, “a identificação do “verdadeiro” direito àquela que constitui a sua dimensão imediatamente exigível pela via processual, causando o descarte teórico do problema mais amplo dos modelos de juridificação”.²⁰

Em consonância, Daniel Wunder Hachem enfatiza que essa compreensão se liga à tendência do pensamento administrativista manifestada principalmente na segunda metade da década de 1990, denominada pelo autor de “Direito Administrativo Neoliberal”, a qual propõe um papel subsidiário ao Estado, com o repasse de grande parte de suas incumbências na área social para a iniciativa privada.²¹

É verdade que o reconhecimento da exigibilidade do mínimo existencial, especialmente na dimensão subjetiva dos direitos fundamentais, é garantia de alguma força normativa.²²

No entanto, conforme advertem Adriana da Costa Ricardo Schier e Paulo Ricardo Schier, a força dessa preferência (ou precedência) não pode gerar uma insuperabilidade do mínimo existencial, pois isso representaria a criação de uma tábua axiológica de valores na Constituição, o que é incompatível com a ideia de Estado Democrático de Direito, como há muito se reconhece na jurisprudência de diversos tribunais constitucionais.²³

ao mínimo existencial, em seu duplo aspecto de proteção negativa contra a incidência de tributos sobre os direitos sociais mínimos de todas as pessoas e de proteção positiva consubstanciada na entrega de prestações estatais materiais em favor dos pobres. Os direitos sociais máximos devem ser obtidos na via do exercício da cidadania reivindicatória e da prática orçamentária, a partir do processo democrático. (...) Os direitos sociais se transformam em mínimo existencial quando são tocados pelos interesses fundamentais ou pela jusfundamentalidade. A ideia de mínimo existencial, por conseguinte, se confunde com a de direitos fundamentais sociais *stricto sensu*”.

¹⁹ Sobre a proibição de retrocesso social: VIVAS ROSO, Jessica. Prohibición de regresividad de los derechos sociales y derecho a la salud en Venezuela. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, v. 9, n. 1, p. 43-59, ene./jun. 2022.

²⁰ XIMENES, Salomão Barros. *Direito à qualidade na educação básica*. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 120.

²¹ HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 340-399, 2013.

²² NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. p. 190-191.

²³ SCHIER, Paulo Ricardo; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Direitos sociais, reserva do possível e o mínimo existencial: a aporia do meio adequado de satisfação. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 67-96, out./dez. 2018.

Assim, os direitos sociais devem ser realizados na maior medida possível, diante das condições fáticas e jurídicas em concreto, razão por que recursos a conceitos como reserva do financeiramente possível e mínimo existencial só fazem sentido diante deste cenário.²⁴

Daí que o Estado arquitetado pela CF/88 deve pautar-se por políticas públicas que busquem, progressivamente, a máxima integralidade do conteúdo dos direitos fundamentais sociais,²⁵ inclusive em sua dimensão objetiva, e não apenas o mínimo existencial, a ele incumbindo alta carga argumentativa, no caso concreto, diante de eventuais limitações.

4 Controle judicial de políticas públicas: limitação ao mínimo existencial?

Se, por um lado, é possível sustentar, diante do modelo adotado pela CRFB/88, o papel do Estado, via políticas públicas, voltado à realização máxima de direitos fundamentais sociais – progressivamente e na maior medida possível, diante das condições fáticas e jurídicas possíveis –, pesam, por outro, intensos debates quanto ao controle pelo Poder Judiciário nessa seara.²⁶

Indaga-se, nesse campo de discussão, o grau de exigibilidade dos direitos fundamentais sociais perante o Poder Judiciário, sobretudo em panorama de omissão ou indecisão administrativa. A questão que permeia os debates é: em que medida ele pode interferir nas escolhas do Parlamento e do Poder Executivo para efetivar os compromissos constitucionais?

Tal diálogo se intensifica em momento histórico posterior à constitucionalização de direitos e da consequente ampliação da intervenção judicial, sobretudo em face de massivas tutelas individuais.²⁷

Nessa esteira, parte da literatura jurídica passou a advogar a restrição do campo de legitimidade do Poder Judiciário aos casos em que o direito fundamental social postulado é necessário à garantia do mínimo existencial.

²⁴ SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos Fundamentais – conteúdo essencial, restrições e eficácia*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 205.

²⁵ HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 340-399, 2013.

²⁶ Para uma análise crítica do tema, ver: MIOZZO, Pablo Castro. Direitos fundamentais sociais não são princípios. Uma crítica à recepção da teoria dos princípios de Robert Alexy no Brasil. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 619-643, set./dez. 2022.

²⁷ SCHIER, Paulo Ricardo. Constitucionalização do Direito no contexto da Constituição de 1988. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (org.). *Direito Constitucional brasileiro: teoria da Constituição e direitos fundamentais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 45-60.

Para tanto, argumenta-se criticamente a circunscrição da efetivação de tais direitos àqueles, privilegiados socialmente, que têm acesso ao Judiciário via demandas individuais,²⁸ bem como que a multiplicidade de ações individuais, em que pese a garantia fundamental de acesso à justiça, impactam no planejamento de políticas públicas voltadas à equidade e à universalidade da população e no orçamento, dados os custos dos direitos,²⁹ alertando, ainda, para a falta de capacidade institucional do Judiciário para decidir determinadas matérias, o qual deveria assumir posição de cautela e deferência.³⁰

Sob essa ótica, para além do mínimo existencial, não competiria ao Poder Judiciário, mas sim aos Poderes Legislativo e Executivo, a partir de escolhas políticas democráticas, a realização maximizada dos direitos fundamentais sociais, de maneira progressiva, mediante a implementação de políticas públicas.³¹

De outro canto, há quem sustente que o mínimo existencial deve apenas funcionar como parâmetro de definição do que se pode postular judicialmente em matéria de direitos fundamentais sociais. Para essa corrente, seria legítima a tutela jurisdicional sobre parcelas de direitos sociais que desbordam do mínimo existencial, desde que definidas em um processo ponderativo e justificado, diante de princípios como a democracia, a separação de Poderes e outros direitos de terceiros.³²

É indubitável que o Poder Executivo é a sede natural para a realização desses direitos. Porém, tal seara diuturnamente se vê diante de limites institucionais relacionados a questões econômicas (como a escassez de recursos), políticos (envolvendo as escolhas ideológicas e de governabilidade sobre quais direitos satisfazer e em que grau) e jurídicos (a exemplo de falta de lei ou limites impostos pela lei de responsabilidade fiscal), para além de limites decorrentes de vícios políticos como clientelismo e patrimonialismo. Tal cenário por vezes faz com que os cidadãos venham a buscar tutela adequada no plano do Poder Judiciário.³³

²⁸ BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (org.). *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 876.

²⁹ SUNSTEIN, Cass R.; HOLMES, Stephen. *O custo dos direitos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

³⁰ SUNSTEIN, Cass. *Legal Reasoning and Political Conflict*. New York: Oxford University Press, 1996; SUNSTEIN, Cass. *One Case at a Time: Judicial Minimalism on the Supreme Court*. Cambridge: Harvard University Press, 1999; SUNSTEIN, Cass. VERMULE, Adrian. *Interpretation and Institutions*. Chicago, 2002.

³¹ HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013.

³² SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (org.). *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 579.

³³ SCHIER, Paulo Ricardo; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Direitos sociais, reserva do possível e o mínimo existencial: a aporia do meio adequado de satisfação. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 67-96, out./dez. 2018.

Neste ponto, contudo, é preciso certo cuidado quanto à aplicação e manipulação da noção de mínimo existencial, apesar da sua justificada racionalidade constitucional, posto que não raro invocada de forma abstrata, prevenindo-se que assuma caráter de barreira intransponível no âmbito de realização dos direitos sociais ou “perigosa espécie de princípio da supremacia da discricionariedade política ou supremacia da reserva do possível em face dos direitos sociais”.³⁴

Desenha-se, portanto, um dilema sobre a forma de realização dos direitos fundamentais sociais prestacionais: se restrita às opções do legislador ou também vinculada a decisões concretas do Judiciário.

Daí que, de um lado, apesar de competirem prioritariamente ao Parlamento e ao Poder Executivo a construção e a efetivação de direitos sociais, dado o perfil de Estado e Administração Pública arquitetado na CF/88, é forçoso reconhecer que os seus limites institucionais ensejam, de forma permanente, um campo de direitos não satisfeitos.

De outro lado, apesar de importante e legítimo o controle judicial sobre políticas públicas,³⁵ oferecendo tutela jurisdicional sobre parcelas de direitos sociais que desbordam do mínimo existencial, não se pode olvidar das dificuldades nesse campo.³⁶

Instrumentos coercitivos, voltados a compelir o poder público a cumprir o comando sentencial de implantação de uma política pública, nos termos do artigo 461 do Código de Processo Civil (CPC), mesmo que com imposição de multa diária (a chamada astreinte) ou “medidas de apoio” para a efetivação da tutela específica ou a obtenção do resultado prático equivalente (§5º), historicamente não se mostraram eficazes.³⁷

³⁴ SCHIER, Paulo Ricardo; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Direitos sociais, reserva do possível e o mínimo existencial: a aporia do meio adequado de satisfação. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 67-96, out./dez. 2018.

³⁵ HIRSCH, Fábio Periarando de Almeida; SILVA, Jailce Campos e. O princípio da juridicidade e o controle judicial sobre o mérito dos atos administrativos discricionários na implementação das políticas sociais. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 22, n. 89, p. 113-141, jul./set. 2022.

³⁶ MORAES, Maria Valentina de; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. Formulação, implementação e controle de políticas públicas no contexto “pós”: pós-modernidade, pós-democracia e pós-verdade como mudanças de paradigma. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 23, n. 93, p. 73-100, jul./set. 2023.

³⁷ O dia a dia forense tem mostrado, assim, que a *execução forçada* não é a forma mais eficiente de implantar-se em juízo determinada política pública. Execução forçada é vista tradicionalmente como *sanção*; sanção é consequência jurídica de ato *ilícito*; atos ilícitos são atos *imorais*. Daí a elevada carga de reprovabilidade e de coercitividade que existe no regime de efetivação das tutelas específicas de obrigação de fazer e não fazer (art. 461, §§4º e 5º do CPC (LGL\1973\5) e nos veementes instrumentos do *Contempt of Court* anglo-saxão (COSTA, Eduardo José da Fonseca. A “execução negociada” de políticas públicas em Juízo. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 212/2012, p. 25-56, out. 2012).

Ainda, insta atentar para os riscos decorrentes dos déficits democrático e de expertise³⁸ e, mesmo, para o fato de que a intervenção judicial, nesse campo, não realiza e nem define políticas públicas, mormente porque sua atuação e suas decisões em regra não são planejadas nem universais e raramente são proferidas em demandas coletivas.³⁹

No ponto, a temática obteve avanço com o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), do Tema nº 698 da Repercussão Geral nº 684.612, ocasião em que se estabeleceu o relevante parâmetro no sentido de que a decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado.⁴⁰

No entanto, conforme ponderado por Vanice Regina Lírio do Valle, em que pesem os avanços propostos pela tese fixada no Tema nº 698, “ela está longe de empreender a um equacionamento já operacional do controle judicial de políticas públicas”.⁴¹

A despeito do advento do Tema nº 698, bem como da existência de exemplos bem sucedidos de aplicação do processo estrutural pelo Poder Judiciário, como no caso Raposa Serra do Sol (Ação Popular nº 3.388/RR)⁴² ou nos casos de Mariana e Brumadinho,⁴³ ressaltam-se as dificuldades de processos judiciais coletivos, mesmo que pela via estruturante, os quais demandam alteração da dinâmica

³⁸ LEAL, Rogério Gesta. Riscos e possibilidades do ativismo judicial na democracia. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 83, p. 119-135, jan./mar. 2021; SILVA, Marco Aurélio Souza da. Ativismo, populismo e judicialização da política: a difícil tarefa de compreender o comportamento decisório judicial. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 23, n. 93, p. 101-131, jul./set. 2023.

³⁹ VIEIRA, Luciano Pereira; FLUMINHAN, Vinícius Pacheco. Adjudicação judicial de direitos sociais: do necessário deslocamento do eixo dos direitos públicos subjetivos para a pretensão metaindividual a políticas públicas. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 84, p. 253-272, abr./jun. 2021.

⁴⁰ BRASIL, *Supremo Tribunal Federal* (STF). Recurso Extraordinário nº 0048233-21.2003.8.19.0001, Publicado acórdão, DJE 07/08/2023. <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4237089>. Acesso em: 28 ago. 2023.

⁴¹ E ainda: “O magistrado que tenha em seu escaninho eletrônico uma ação civil pública para sentença hoje, tem uma série de questões irresolvidas. Levantá-las é um importante exercício para prosseguir no desenvolvimento de critérios que possam subsidiar novos avanços no tormentoso tema do controle judicial de políticas públicas. Uma última observação é de se fazer. A pretensão de uma solução única, totalizante, é uma simplificação. A gestão de políticas públicas é atividade fortemente influenciada pelo contexto em que a atividade da administração se desenvolve – e este não é o mesmo, na saúde e no desenvolvimento tecnológico. Problemas públicos são complexos, e por isso não se harmonizam com soluções simplificadas” (VALLE, Vanice Regina Lírio do. O STF “lacrrou” o controle de políticas públicas ao julgar o Tema 698? *Conjur*, São Paulo, 20 jul. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jul-20/interesse-publico-stf-lacrrou-controle-politicas-publicas-julgar-tema-698/>. Acesso em: 7 ago. 2023).

⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Pet 3388. Relator: Min. Carlos Ayres Britto, 19 de março de 2009. *Dje*: Brasília, DF, 24 set. 2009. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur253721/false>. Acesso em: 7 ago. 2023.

⁴³ MOSSOI, Alana Caroline; MEDINA, José Miguel Garcia. Os obstáculos ao processo estrutural e decisões estruturais no Direito brasileiro. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 1018, 2020.

tradicional do processo,⁴⁴ mais aberto à participação de terceiros;⁴⁵ o enfrentamento de uma cultura de passividade e do custo de oportunidades e, ainda, a admissão de flexibilidade do procedimento, como a realização de provimentos em cascata.⁴⁶

Conforme pondera Eduardo José da Fonseca Costa, o êxito de demandas coletivas estruturais pressupõe rodadas de negociação presididas por juízes com vocação para a mediação profissional, um pensamento interdisciplinar e o diálogo multilateral com agentes políticos, destinatários e outros interessados na ação governamental.⁴⁷

Nessa perspectiva de limites institucionais, de lado a lado, o presente estudo destacará, a seguir, o papel dos acordos extrajudiciais estruturais mediados pelo Ministério Público, como mecanismos de indução de políticas públicas e de cooperação à satisfação de direitos fundamentais sociais.

5 Acordos estruturais pelo Ministério Público: instrumentos de indução de políticas públicas e promoção de direitos sociais

No destacado panorama de limites institucionais atinentes ao Parlamento, Executivo e Judiciário, ensejando, de forma permanente, um campo de direitos não satisfeitos, qual o papel do Ministério Público, dado o seu perfil desenhado pela CF/88, na satisfação, na maior medida possível, de direitos fundamentais sociais?

A CRFB/88, ao estender as funções do Ministério Público, tradicionalmente ligado ao processo penal e à atuação como custos legis cível, para a defesa dos direitos sociais, laborou em um desenho institucional singular em relação ao restante do mundo.⁴⁸

Trata-se de um Ministério Público com responsabilidades políticas relevantes, especialmente quando em cheque estão os direitos sociais,⁴⁹ e que pode funcionar como órgão mediador e indutor das mudanças sociais.⁵⁰

⁴⁴ VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. Salvador: Editora Juspodivm, 2020. p. 472-473.

⁴⁵ JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). *Processos estruturais*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 648.

⁴⁶ ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no Direito Processual Civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, ano 38, v. 225, p. 400, 2013.

⁴⁷ COSTA, Eduardo José da Fonseca. A “execução negociada” de políticas públicas em Juízo. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 212, p. 25-56, out. 2012.

⁴⁸ SADEK, Maria Teresa. A construção de um novo Ministério Público resolutivo. *De Jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 12, p. 130-139, jan./jun. 2009.

⁴⁹ SADEK, Maria Tereza. Ministério Público: um olhar externo. *Revista Jurídica do Ministério Público Estado Mato Grosso*, Campo Grande, ano 4, n. 6, p. 27-39, 2009.

⁵⁰ FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. *Políticas públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público*. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 133-134.

Diversos estudos destacam a relevância da atuação do Ministério Público na forma e conteúdo de políticas públicas como saúde,⁵¹ educação,⁵² habitação, meio ambiente, assistência social etc., com ênfase às estratégias extrajudiciais.⁵³

No entanto, esse perfil constitucional de Ministério Público, com poder de agenda – no sentido de definir o que vai fazer, como vai fazer e quando vai fazer,⁵⁴ pautado em atuação resolutiva, ou seja, priorizando a solução direta das questões que lhe são postas,⁵⁵ tem recebido críticas por sua feição ativista.

Nessa perspectiva, autores sustentam que o Ministério Público passou a interpretar o direito ao seu próprio modo, ancorando tal prática no argumento de defesa da sociedade.⁵⁶

No ponto, Maria Paula Dallari Bucci critica a atuação excessiva ou personalista de alguns membros do Ministério Público, enfatizando a necessidade de um processo de aprendizagem institucional, em vista de aprimorar os procedimentos afetos às atuações que se relacionam com políticas públicas.⁵⁷

De fato, no desenho de democracia constitucional, é temeroso que instituições como o Ministério Público direcionem políticas públicas ou, o que é pior, decidam pelo Executivo as prioridades de governo, em especial em cenários de limitação orçamentária e de escolhas trágicas.

A dificuldade em controlar juridicamente as políticas públicas surge da necessidade de conciliar a escassez de recursos com a proteção de direitos fundamentais.

⁵¹ Sobre a judicialização da saúde: LIMA, Fernando Rister de Sousa. Direito e a política nos julgamentos da Suprema Corte em direito à saúde. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 22, n. 89, p. 75-112, jul./set. 2022; SOARES, Guilherme; CASTRO, Eduardo Moreira Lima Rodrigues de. Judicialização de serviços e políticas públicas de saúde no período pandêmico: medicamentos, tratamentos e lockdown. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 22, n. 87, p. 135-162, jan./mar. 2022.

⁵² SILVA, Carla Luana da; LEAL, Rogério Gesta. Os programas constituidores da política pública educacional voltados à educação básica. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 423-450, maio/ago. 2022.

⁵³ OLIVEIRA, Luciano Moreira de; ANDRADE, Eli Iola Gurgel de; OLIVEIRA MILAGRES, Marcelo de. Ministério Público e políticas de saúde: implicações de sua atuação resolutiva e demandista. *Revista de Direito Sanitário*, [S. l.], v. 15, n. 3, p. 142-161, 2014.

⁵⁴ SADEK, Maria Teresa. A construção de um novo Ministério Público resolutivo. *De Jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 12, p. 130-139, jan./jun. 2009.

⁵⁵ ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (org.). *Temas atuais do Ministério Público*. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2016; GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

⁵⁶ CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza; CORRÊA, Gustavo Hermont. Ministério Público e o mito do “Peter Pan”. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 68, p. 171-207, abr./jun. 2017.

⁵⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 124.

Tal quadro desafia a compreensão institucional no sentido de que a atuação ativista voltada à implementação de políticas públicas, para além de gerar riscos de serem deflagradas sem planejamento, avaliações de impacto, medidas de monitoramento para aferição da efetividade e qualidade etc., pode refletir no orçamento, em cenários, como dito, de escassez de recursos.

Daí que se mostra premente a necessidade de mudança de paradigma do papel do Ministério Público no campo da efetivação de políticas públicas e realização, máxima e progressiva, de direitos sociais fundamentais, por meio da priorização de atuação pela vertente procedimental e inclusiva, sem a intervenção, a priori, do Poder Judiciário, de forma coparticipativa, ou seja, em diálogo com as demais partes e atores sociais.⁵⁸

Cuida-se de propor, nessa perspectiva, a adoção do modelo procedimental discursivo de democracia de Jürgen Habermas, segundo o qual o interesse público deve ser buscado em cada caso concreto, como construção coletiva. Tal concepção deve decorrer de construções dialogais que surgem na arena pública, onde os cidadãos expressam suas necessidades em busca de soluções para conflitos de interesse, permitindo a redefinição de prioridades alocativas.⁵⁹

Nessa linha, defende Marçal Justen Filho que o interesse público não é prévio ao direito ou à decisão administrativa, mas é resultado de um procedimento que respeita direitos fundamentais e interesses legítimos, somente sendo alcançado em arenas abertas à participação dos interessados, dentro de uma racionalidade comunicativa.⁶⁰

Em um contexto pautado pelo modelo burocrático de Administração Pública e de uma cidadania acostumada a relações paternalistas, afigura-se a dificuldade da interlocução entre consensualidade e o interesse público,⁶¹ demandando-se a institucionalização de canais que garantam que os interessados participem do processo decisório.⁶²

⁵⁸ RODRIGUES, Daniel dos Santos; LIMA, Jordão Horácio da Silva. Judicialização da saúde, acesso a medicamentos e diálogos institucionais. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 83, p. 161-180, jan./mar. 2021; SILVA, Leonardo Seixlack. *Efetividade da democracia deliberativa em municípios de pequeno porte: pesquisa ação para atuação do Ministério Público na promoção da participação social nas políticas públicas*. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2020.

⁵⁹ HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, n. 3, v. 3, p. 105-122, jan./jun. 1995.

⁶⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 45-46.

⁶¹ CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. O caminho do acordo: um ensaio sobre os desafios da procedimentalização adequada do agir consensual da Administração Pública. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 22, n. 88, p. 159-175, abr./jun. 2022; RODRIGUES, Marco Antonio; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Políticas públicas consensuais em momento de crise: como arranjos normativos viabilizam soluções criativas?. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 85, p. 231-255, jul./set. 2021.

⁶² PINTO, Élica Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real*. Belo Horizonte: O Lutador, 2010. p. 113.

Para tanto, demanda-se ao Ministério Público, instituição majoritariamente formada por parte da elite brasileira,⁶³ relegar uma atuação de gabinete em detrimento de ações na garantia de direitos sociais, mediante envolvimento efetivo com as demandas da população, ou seja, assumindo uma nova roupagem em face das funções que lhe foram concedidas com a redemocratização.

Sob essa ótica, leciona Élide Graziane Pinto que, embora seja complexo operacionalizar isso tudo, deve-se assumir essa premissa, para devolver ao gestor a responsabilidade de planejar e executar bem o enfrentamento dos problemas sociais sob sua alçada e devolver à sociedade o quanto lhe cabe de compreensão do caráter limitado e contingente das escolhas democráticas feitas e executadas em seu nome, já que não é possível resolver tudo, de uma vez por todas, ao mesmo tempo e para todos.⁶⁴

Não se busca propor, em absoluto, que o Ministério Público se dispa de sua responsabilidade constitucional na defesa dos direitos sociais fundamentais.

O que se aspira é que a instituição passe a valorizar, como dito, um modelo dialógico no cumprimento de sua missão constitucional, atento ao filtro democrático-deliberativo, garantindo que a comunidade participe dos processos de definição da agenda no campo das políticas públicas.

No ponto, destaca Janriê Rodrigues Reck quanto à formulação da agenda, lida como identificação de problemas públicos resolvíveis via políticas públicas que agendar significa “uma unidade da eleição de problemas, sua mobilização para que tenha a atenção da esfera pública, sua candidatura à resolução pública, assim como a apresentação das linhas gerais da política pública futura (ou de algum aspecto da política pública). Um problema estará na agenda, portanto, se ele for um candidato sério a ser resolvido via políticas públicas”.⁶⁵

Nessa perspectiva, os acordos estruturais, construídos consensual e extrajudicialmente pelo Ministério Público, como instrumentos de percepção da pluralidade de interesses e de indução de atuação planejada e universal da Administração Pública, servem a esse propósito.

O inquérito civil, em que pese, primariamente, tenha natureza de ferramenta de obtenção de elementos para o ajuizamento de demanda judicial, pode se apresentar,

⁶³ RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. Ministério Público: velha instituição com novas funções? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, [S. l.], n. 113, p. 51-82, set. 2017.

⁶⁴ PINTO, Élide Graziane. 15 anos da LRF: ainda em busca do controle dos resultados das políticas públicas e da qualidade dos gastos públicos. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDPE*, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 69-78, 2016.

⁶⁵ RECK, Janriê Rodrigues. *O Direito das Políticas Públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. E-book.

diversamente, como espaço de intervenção na realidade social, na busca pela solução de um problema, via diálogo, negociação, diagnóstico do problema, definição de planos e tomada de decisões, em que participem, ativamente, gestores e pessoas ou segmentos sociais interessados.

Na lição de Edilson Vitorelli, trata-se de inquérito civis estruturais, no quais um “tema pode ser debatido com fluidez entre os diferentes polos de subgrupos interessados, gerando um plano compreensivo e consensual de transformação, a ser implementado pelas próprias autoridades responsáveis”.⁶⁶

Em outras palavras, é possível, no bojo do inquérito civil, arquitetar-se interlocução com o ente responsável, induzindo-o, pela via do consenso, a promover um plano para implementação ou aprimoramento de política pública, nos limites da reserva do possível, voltados à progressiva efetivação de direitos sociais.

Nessa linha, acordos coletivos não podem prescindir do respeito ao devido processo legal, atentando, em especial, para o diálogo amplo com o ente público responsável e a sociedade interessada. Assim,

É possível estabelecer como premissa, nesse contexto, que acordos coletivos serão compatíveis com a cláusula do devido processo legal coletivo, em casos de litígios locais ou irradiados, somente se: 1) as negociações forem realizadas de forma pública e transparente, fomentando-se o diálogo com a sociedade impactada; 2) eventuais imposições de sigilo forem devidamente justificadas; 3) houver registro das tratativas e descrição dos parâmetros utilizados para se chegar às cláusulas que representam o resultado final, demonstrando a sua não arbitrariedade; 4) houver possibilidade de impugnação do texto final, mediante audiência ou reunião pública, especialmente convocada para ouvir os integrantes da comunidade impactada; 5) forem apresentadas razões para o afastamento das objeções levantadas.⁶⁷

Nessa ótica, considerando que litígios estruturais não se resolvem na lógica lícito-ilícito, mas, sim, do modo como uma estrutura opera (ou não opera) em determinado contexto e local, pesando, para além de elementos quantitativos (oferta), aspectos qualitativos (condições) da prestação de um serviço público, a atuação do Ministério Público demanda não apenas a apuração de um fato, mas, também, a compreensão das interfaces desse fato com o contexto da sua

⁶⁶ VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 127.

⁶⁷ VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 150.

ocorrência, para permitir o desenvolvimento de uma estratégia de resolução do problema, não raro complexos.⁶⁸

Daí que um acordo coletivo estrutural, mediado pelo Ministério Público, deve ter por escopo contribuir para a (re)formulação coparticipativa de políticas públicas, coordenando ações e diálogo permanente entre agentes públicos responsáveis, inclusive quanto à qualidade do gasto, e destinatários das políticas públicas.

Em que pese não sejam soluções mágicas diante de problemas sociais, via de regra, complexos, os acordos estruturais extrajudiciais afiguram-se, em vista do avanço na promoção de direitos fundamentais sociais, como instrumentos alternativos à omissão ou inércia administrativa, às demandas judiciais individuais em massa à custa do bem coletivo e, ainda, às dificuldades do Poder Judiciário no trato de processos coletivos.⁶⁹

Desse modo, ao aproximar-se do Estado e da sociedade para buscar, mediante acordos estruturais extrajudiciais, a efetivação de direitos sociais fundamentais, a legitimidade de atuação do Ministério Público afigura-se demonstrada.⁷⁰

Trata-se de mais um ator a figurar, de forma cooperativa, no movimento inerente ao processo democrático onde as políticas públicas são formadas, do qual participam Parlamento, Executivo (por critérios majoritários) e Judiciário.

Em remate, no círculo vicioso existente entre Estado (Parlamento e Executivo) e Judiciário, o Ministério Público, ao atuar de forma cooperativa e democrática, pode contribuir, substancialmente, para a realização máxima e progressiva de direitos fundamentais sociais por meio de políticas públicas.

⁶⁸ VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 133-134.

⁶⁹ Ver, sobre o tema: LIMA, Flávia Danielle Santiago; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Processo coletivo, estrutural e dialógico: o papel do juiz-articulador na interação entre os partícipes na ação civil pública. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 84, p. 169-198, abr./jun. 2021; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; LIMA, George Marmelstein. Compromisso significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 771-806, set./dez. 2021.

⁷⁰ Há que se destacar, ainda, o importante papel da advocacia pública nesse diálogo. Nesse sentido: JESUS, Thiago Vasconcellos; SILVA, Sandoval Alves da; LEAL, Pastora do Socorro Teixeira. Responsabilidade pública ou diálogo deliberativo: a cooperação como proteção do acesso à justiça, do contraditório e dos direitos fundamentais na solução dos conflitos. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 22, n. 89, p. 191-216, jul./set. 2022; LEAL, Roger Stiefelmann. Inconstitucionalidade das leis e regimes normativos complexos: possibilidades de atuação da advocacia pública em matéria de políticas públicas. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 84, p. 147-167, abr./jun. 2021; LIMBERGER, Têmis; RODRIGUES, Vinícius dos Santos. A advocacia pública como intérprete constitucional. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 173-200, jan./abr. 2022.

6 Considerações finais

Ao adotar o modelo de Estado Social e Democrático de Direito, a CRFB/88 atribuiu a este a responsabilidade de assegurar a todos os cidadãos o máximo acesso aos direitos fundamentais.

Nesse cenário, embora o reconhecimento do mínimo existencial seja importante para garantir a força normativa dos direitos fundamentais, não deve criar uma barreira intransponível à realização na maior medida possível, levando em consideração as condições fáticas e jurídicas, via políticas públicas universalistas que busquem reduzir as desigualdades na sociedade brasileira.

Ocorre que a atuação do Estado (Executivo e Legislativo), sede natural para a realização desses direitos, tem se mostrado insuficiente, ante a limites institucionais relacionados à questões econômicas, políticas e jurídicas, para além de restrições decorrentes de vícios políticos históricos, impondo que os cidadãos busquem a tutela adequada no plano do Poder Judiciário.

Todavia, em que pese seja essencial o papel do Poder Judiciário na garantia dos direitos sociais, especialmente quando há omissão ou indecisão por parte dos Poderes Legislativo e Executivo, não se pode olvidar dos riscos decorrentes dos déficits democrático e de expertise, e, ainda, que a intervenção judicial, nesse campo, não realiza e nem define políticas públicas, mormente porque sua atuação e suas decisões em regra não são planejadas e nem universais, e, raramente, são proferidas em demandas coletivas.

Ainda, não se podem relegar as dificuldades das ações judiciais coletivas, as quais, apesar de menos iníquas que ações individuais em massa, enfrentam a cultura de passividade e o não comprometimento político decorrente da separação de Poderes;⁷¹ a dependência, em termos de efetividade, do perfil do juiz e do seu interesse em realizar a condução do processo sob as premissas do processo estrutural, que implica custo de oportunidades; e a dificuldade de alteração da dinâmica tradicional do processo civil.⁷²

Nessa perspectiva de limites institucionais, de lado a lado, e dado o perfil de Estado Social adotado pelo constituinte de 1988, o presente estudo destaca o papel dos acordos extrajudiciais estruturais mediados pelo Ministério Público, como mecanismos de indução de políticas públicas e de cooperação à máxima satisfação de direitos fundamentais sociais.

⁷¹ GÓMEZ-VELÁSQUEZ, Alejandro. La colaboración armónica entre Poderes: un principio inherente y necesario para el constitucionalismo transformador latinoamericano. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 10, n. 2, e238, maio/ago. 2023.

⁷² VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 472-473.

Diante do desenho institucional traçado pela CRFB/88, com responsabilidades políticas relevantes, especialmente quando em cheque estão os direitos sociais, o Ministério Público deve figurar, de forma cooperativa, no movimento inerente ao processo democrático onde as políticas públicas são agendadas e formuladas, do qual participam Parlamento, Executivo e Judiciário.

Atento ao devido processo legal, o acordo coletivo estrutural extrajudicial deve ter por escopo contribuir com a construção coparticipativa de políticas públicas, mediante ações e diálogo permanente entre agentes públicos responsáveis e destinatários das políticas públicas.

O presente artigo, nessa ótica, defende que os acordos estruturais, construídos consensual e extrajudicialmente pelo Ministério Público, podem servir a esse propósito, atuando como instrumentos de indução de atuação planejada e universal da Administração Pública.

Referências

- ALEX, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.
- ALMEIDA, Gregório Assagra de. *O Ministério Público no Neoconstitucionalismo*: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (org.). *Temas atuais do Ministério Público*. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.
- ANDRADE, Giulia de Rossi. O papel do fomento no desenvolvimento sustentável de cidades participativas. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, v. 9, n. 2, p. 373-396, jul./dic. 2022.
- ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no Direito Processual Civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 225, ano 38, 2013.
- BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (org.). *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BITTENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Políticas públicas de Governo e de Estado: uma distinção um pouco complexa: necessidade de diferenciação entre modelos decisórios, arranjos institucionais e objetivos de políticas públicas de governo e Estado. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 631-667, set./dez. 2021.
- BONIFÁCIO, Robert; MOTTA, Fabrício Macedo. Monitoring and evaluation of public policies in Brazil: Conceptual approach and trajectory of legal and institutional development. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 12, n. 2, p. 340-371, maio/ago. 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Pet 3388. Relator: Min. Carlos Ayres Britto, 19 de março de 2009. *Dje*: Brasília, DF, 24 set. 2009. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur253721/false>. Acesso em: 7 ago. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. A “execução negociada” de políticas públicas em Juízo. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 212, out. 2012.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza; CORRÊA, Gustavo Hermont. Ministério Público e o mito do “Peter Pan”. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 68, p. 171-207, abr./jun. 2017.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. O caminho do acordo: um ensaio sobre os desafios da procedimentalização adequada do agir consensual da Administração Pública. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 22, n. 88, p. 159-175, abr./jun. 2022.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, Fórum, 2016.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. *Políticas públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

GÓMEZ-VELÁSQUEZ, Alejandro. La colaboración armónica entre Poderes: un principio inherente y necesario para el constitucionalismo transformador latinoamericano. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 10, n. 2, maio/ago. 2023.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, n. 3, v. 3, p. 105-122, jan./jun. 1995.

HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. *Revista Direitos Fundamentais e Democracia (Unibrasil)*, Curitiba, v. 14, n. 14.1, p. 618-688, ago./dez. 2013.

HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. *Revista Direitos Fundamentais e Democracia (Unibrasil)*, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 340-399, 2013.

HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013.

HIRSCH, Fábio Periandro de Almeida; SILVA, Jailce Campos e. O princípio da juridicidade e o controle judicial sobre o mérito dos atos administrativos discricionários na implementação das políticas sociais. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 22, n. 89, p. 113-141, jul./set. 2022.

JESUS, Thiago Vasconcellos; SILVA, Sandoval Alves da; LEAL, Pastora do Socorro Teixeira. Responsabilidade pública ou diálogo deliberativo: a cooperação como proteção do acesso à justiça, do contraditório e dos direitos fundamentais na solução dos conflitos. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 22, n. 89, p. 191-216, jul./set. 2022.

JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). *Processos estruturais*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

LEAL, Roger Stiefelmann. Inconstitucionalidade das leis e regimes normativos complexos: possibilidades de atuação da advocacia pública em matéria de políticas públicas. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 84, p. 147-167, abr./jun. 2021.

LEAL, Rogério Gesta. Riscos e possibilidades do ativismo judicial na democracia. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 83, p. 119-135, jan./mar. 2021.

LIMA, Fernando Rister de Sousa. Direito e a política nos julgamentos da Suprema Corte em direito à saúde. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 22, n. 89, p. 75-112, jul./set. 2022.

LIMA, Flavia Danielle Santiago; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Processo coletivo, estrutural e dialógico: o papel do juiz-articulador na interação entre os partícipes na ação civil pública. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 84, p. 169-198, abr./jun. 2021.

LIMBERGER, Têmis; RODRIGUES, Vinícius dos Santos. A advocacia pública como intérprete constitucional. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 173-200, jan./abr. 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira. Os direitos fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional. *Anuário Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n. 8, p. 131-142, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010.

MIOZZO, Pablo Castro. Direitos fundamentais sociais não são princípios. Uma crítica à recepção da teoria dos princípios de Robert Alexy no Brasil. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 619-643, set./dez. 2022.

MORAES, Maria Valentina de; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. Formulação, implementação e controle de políticas públicas no contexto “pós”: pós-modernidade, pós-democracia e pós-verdade como mudanças de paradigma. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 23, n. 93, p. 73-100, jul./set. 2023.

MOSSOI, Alana Caroline; MEDINA, José Miguel Garcia. Os obstáculos ao processo estrutural e decisões estruturais no Direito brasileiro. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 1018, 2020.

NOVAIS, Jorge Reis. *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

NOVAIS, Jorge Reis. *Contributo para uma teoria do Estado de Direito*. Coimbra: Almedina, 2018.

NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

OLIVEIRA, Luciano Moreira de; ANDRADE, Eli Iola Gurgel de; OLIVEIRA MILAGRES, Marcelo de. Ministério Público e políticas de saúde: implicações de sua atuação resolutiva e demandista. *Revista de Direito Sanitário*, v. 15, n. 3, p. 142-161, 2014.

PINTO, Élda Graziane. 15 anos da LRF: ainda em busca do controle dos resultados das políticas públicas e da qualidade dos gastos públicos. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFF*, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 69-78, 2016.

PINTO, Élda Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real*. Belo Horizonte: O Lutador, 2010.

RECK, Janriê Rodrigues. *O Direito das Políticas Públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. E-book.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. Ministério Público: velha instituição com novas funções? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, [S. l.], n. 113, set. 2017.

RODRIGUES, Marco Antonio; FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. Políticas públicas consensuais em momento de crise: como arranjos normativos viabilizam soluções criativas? *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 85, p. 231-255, jul./set. 2021.

SADEK, Maria Teresa. A construção de um novo Ministério Público resolutivo. *De Jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, n. 12, p. 130-139, jan./jun., 2009.

SADEK, Maria Teresa. Ministério Público: um olhar externo. *Revista Jurídica do Ministério Público Estado Mato Grosso*, Campo Grande, ano 4, n. 6, p. 27-39, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (org.). *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *Serviço público: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social*. Curitiba: Íthala, 2016.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; BORTOLINI, André Luis. Voucher como instrumento de fomento da educação básica no Estado Social e Democrático de Direito. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, v. 9, n. 1, p. 181-204, ene./jun. 2022.

SCHIER, Paulo Ricardo. Constitucionalização do direito no contexto da Constituição de 1988. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (org.). *Direito Constitucional brasileiro: teoria da Constituição e direitos fundamentais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 45-60.

SCHIER, Paulo Ricardo; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Direitos sociais, reserva do possível e o mínimo existencial: a aporia do meio adequado de satisfação. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 74, p. 67-96, out./dez. 2018.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; LIMA, George Marmelstein. Compromisso significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 771-806, set./dez. 2021.

SILVA, Carla Luana da; LEAL, Rogério Gesta. Os programas constituidores da política pública educacional voltados à educação básica. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 423-450, maio/ago. 2022.

SILVA, Leonardo Seixlack. *Efetividade da democracia deliberativa em municípios de pequeno porte: pesquisa ação para atuação do Ministério Público na promoção da participação social nas políticas públicas*. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2020.

SILVA, Marco Aurélio Souza da. Ativismo, populismo e judicialização da política: a difícil tarefa de compreender o comportamento decisório judicial. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 23, n. 93, p. 101-131, jul./set. 2023.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. São Paulo: Malheiros, 2011.

SOARES, Guilherme; CASTRO, Eduardo Moreira Lima Rodrigues de. Judicialização de serviços e políticas públicas de saúde no período pandêmico: medicamentos, tratamentos e lockdown. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 22, n. 87, p. 135-162, jan./mar. 2022.

SUNSTEIN, Cass. *Legal Reasoning and Political Conflict*. New York: Oxford University Press, 1996.

SUNSTEIN, Cass. *One Case at a Time: Judicial Minimalism on the Supreme Court*. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

SUNSTEIN, Cass; HOLMES, Stephen. *O custo dos direitos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

SUNSTEIN, Cass; VERMULE, Adrian. *Interpretation and Institutions*. Chicago: The University of Chicago, 2002.

TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller. Avaliação de políticas públicas e interoperabilidade na perspectiva da governança pública digital. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 13, n. 3, p. 687-723, set./dez. 2022.

TORRES, Ricardo Lobo. A metamorfose dos direitos sociais em mínimo existencial. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Direitos fundamentais sociais: estudos de Direito Constitucional, Internacional e Comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. O STF “lacrou” o controle de políticas públicas ao julgar o Tema 698, *Conjur*, São Paulo, 20 jul. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-jul-20/interesse-publico-stf-lacrou-controle-politicas-publicas-julgar-tema-698/>. Acesso em: 7 ago. 2023.

VIEIRA, Luciano Pereira; FLUMINHAN, Vinícius Pacheco. Adjudicação judicial de direitos sociais: do necessário deslocamento do eixo dos direitos públicos subjetivos para a pretensão metaindividual a políticas públicas. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 84, p. 253-272, abr./jun. 2021.

VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. Salvador: Juspodivm, 2020.

VIVAS ROSO, Jessica. Prohibición de regresividad de los derechos sociales y derecho a la salud en Venezuela. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, v. 9, n. 1, p. 43-59, ene./jun. 2022.

XIMENES, Salomão Barros. *Direito à qualidade na educação básica*. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; BORTOLINI, André Luis. Acordos estruturantes como instrumentos de indução de políticas públicas: o papel cooperativo do Ministério Público em prol da realização dos direitos fundamentais. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 24, n. 97, p. 127-148, jul./set. 2024. DOI: 10.21056/aec.v24i97.1995.
