

**O COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO INSTRUMENTO
PARA A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS**

***THE CONDUCT ADJUSTMENT COMMITMENT AS AN INSTRUMENT FOR THE
PUBLIC PROSECUTOR PERFORMANCE IN THE PUBLIC POLICIES
IMPLEMENTATION***

Artigo recebido em 20/04/2018

Revisado em 24/04/2018

Aceito para publicação em 24/04/2018

Tiago Cappi Janini

Professor na Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP; Mestre e Doutor em Direito do Estado pela PUC/SP, Especialista em Direito Tributário pela PUC/SP.

Mário Augusto Quinteiro Celegatto

Professor da EMAP - Escola da Magistratura do Paraná, Mestrando em Ciências Jurídicas pela Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP, Especialista em Direito Processual, Bacharel em Direito pela PUC-MG.

RESUMO: Tendo em vista a dificuldade de o Poder Público efetivar os direitos sociais constitucionalmente positivados, o sistema jurídico tem outorgado competência para outros atores auxiliarem na implementação de políticas públicas. Nesse sentido, o Ministério Público torna-se importante figura, devido às suas atribuições. Aí surge o problema desta pesquisa: o Ministério Público tem competência para implementar ou auxiliar na implementação de políticas públicas? O objetivo específico desta pesquisa é verificar a hipótese de que o Ministério Público pode atuar na implementação de políticas públicas, utilizando-se especialmente do compromisso de ajustamento de condutas. Os objetivos gerais são: identificar o conceito de políticas públicas, analisar os óbices alegados pelo Poder Executivo para implementar essas medidas, o Ministério Público e seus objetivos estratégicos, e, por fim, demonstrar os desdobramentos da atuação do *parquet* na efetivação das políticas públicas por meio da realização de compromisso de ajustamento de conduta. Utilizando-se do método dedutivo, conclui-se que o compromisso de ajustamento de conduta firmado pelo *parquet* é ferramenta de prevenção e resolução extrajudicial de conflitos envolvendo interesses transindividuais e contribui na implementação de políticas públicas que visem efetivar os direitos sociais.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público. Políticas Públicas. Direitos Sociais. Compromisso de ajustamento de condutas.

ABSTRACT: In view of the difficulty of the Government to implement the positivized constitutionally social rights, the legal system has granted competence for other actors to assist in the implementation of public policies. In this sense, the Public Prosecutor becomes an important figure, because of their assignments. There arises the problem of this research: the Public Prosecutor is competent to implement or assist in the implementation of public policies? The specific objective of this paper is to verify the hypothesis that the Public Prosecutor can act on the implementation of public policies, especially using the conduct adjustment commitment. The general objectives are: identifying the concept of public policies, analyzing the obstacles alleged by the Executive Power to implement these instruments, the Public Ministry and its strategic goals, and finally, demonstrating the Public Prosecutor action in the execution of public policies using the conduct adjustment commitment. Using the deductive method, it is concluded that the conduct adjustment commitment signed by the Public Prosecutor is a tool for prevention and out-of-court settlement of conflicts involving transindividual interests and contributes in public policies implementation that aim to make the social rights effective.

KEYWORDS: Public Prosecutor. Public Policies. Social Rights. Conduct adjustment commitment.

SUMÁRIO: Introdução. 1 As políticas públicas e a efetivação do Estado democrático de direito. 2 Embaraços à implementação de políticas públicas. 3 O Ministério Público e seus objetivos estratégicos. 4 O compromisso de ajustamento de conduta como instrumento para implementação de políticas públicas. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

A efetivação dos direitos fundamentais é um dos principais dilemas que envolve o direito atualmente, tendo em vista que apesar da sua vasta previsão no texto constitucional, a concretização dos referidos direitos está longe de ser a necessária para a garantia de uma vida digna a todos os brasileiros. Assim, percebe-se que o assunto é extremamente importante do ponto de vista social, acadêmico e jurídico, haja vista que nem sempre o Poder Executivo consegue implementar Políticas Públicas por meio de uma atuação independente, demandando auxílio.

Para poder implementar as políticas públicas, o Poder Executivo precisa de recursos financeiros, que são obtidos, principalmente, por meio da cobrança de tributos. Porém, mesmo com a alta arrecadação proporcionada por um eficiente sistema da Administração Tributária, o

Poder Executivo não consegue implementar as políticas públicas essenciais de forma satisfatória para que os direitos fundamentais sejam alcançados em sua plenitude. Diante da inércia do Poder Público, o sistema jurídico vale-se de outros autores para auxiliar na concretização dos direitos sociais. Aí surge o problema desta pesquisa: o Ministério Público tem competência para implementar ou auxiliar na implementação de políticas públicas?

O objetivo específico desta pesquisa é verificar a hipótese de que o Ministério Público pode ser um importante ator na implementação de políticas públicas, valendo-se não só da sua competência investigativa e punitiva, mas como defensor de direitos difusos e coletivos, utilizando-se especialmente do termo de ajustamento de condutas para concretizar os direitos fundamentais.

Com base na hipótese de que, perante a ineficácia do Poder Público, o Ministério Público tem competência para a implementação de políticas públicas, sobretudo por meio do termo de ajustamento de condutas, este trabalho tem como objetivos gerais identificar o conceito de políticas públicas, os óbices alegados pelo Poder Executivo para implementar essas medidas, o Ministério Público e seus objetivos estratégicos, e, por fim, demonstrar os desdobramentos da atuação do *parquet* na efetivação das políticas públicas por meio da realização de compromisso de ajustamento de conduta.

Preocupado em evidenciar que o Ministério Público é um órgão indispensável para a concretização do Estado Democrático de Direito, este estudo será desenvolvido por meio da aplicação do método dedutivo, sustentando-se na percepção derivada de rigoroso exame da Constituição da República Federativa do Brasil, da vasta legislação vigente em nosso país, da doutrina e de revistas jurídicas.

1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A EFETIVAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O Estado Democrático de Direito, da maneira como é conhecido hoje, decorreu de um extenso processo de evolução da forma como as sociedades foram se organizando ao longo dos séculos. A imensa dificuldade em se chegar a uma definição unívoca para “democracia” deriva dessa sua variação conforme os tempos e os povos. Trata-se, como prefere José Afonso da Silva (1998, p. 129), de um conceito histórico, que envolve a sociedade, evoluindo em suas garantias e direitos e assegurando uma maior participação popular nas escolhas do Estado.

Um dos eixos institucionais do ideal democrático moderno, ao lado da representação e da soberania do povo, é a arquitetura de uma Constituição. Nesse sentido, as palavras de

Paulo Bonavides (2015, p. 347-8): “Nas formas democráticas a Constituição é tudo: fundamento do direito, ergue-se perante a Sociedade e o Estado como o valor mais alto, porquanto de sua observância deriva o exercício permanente da autoridade legítima e consentida”. A democracia deve ser vista conforme a forma e medida apontadas nos textos constitucionais. Nesse caso, com base nas lições de J. J. Gomes Canotilho (2014, p. 287 e seguintes), o princípio democrático é uma norma jurídica constitucional com dimensões materiais e procedimentais. Em termos substanciais, condiciona o domínio político à busca de determinados fins e à realização de certos valores e princípios. Sob o aspecto procedimental, a democracia vincula a legitimação do poder à observância de regras e processos.

Para se ter um Estado Democrático, não basta o texto constitucional trazer as regras e procedimentos referentes à participação popular, seja para eleger seus representantes, seja para atuar de modo mais direto nas escolhas políticas. O conteúdo dos atos dos representantes também deve convergir com os desejos e necessidades do povo que o elegeu. Além de ser eleito segundo as regras constitucionalmente previstas, o representante tem de agir na persecução dos fins e valores exaltados no texto constitucional. Desse modo, em sentido mais moderno, visando emergir o aspecto substancial da democracia, incorpora-se na sua definição a afirmação dos direitos fundamentais do ser humano. “A democracia é, em certo sentido, o regime político natural dos direitos fundamentais, o único que proporciona as condições mínimas de realização da liberdade, da igualdade e da fraternidade” (MACHADO; VOLANTE; VIANA; 2016, p. 162). Assim, o Estado Constitucional Democrático se traduz em um Estado garantidor, legitimador de direitos, não somente positivista.

Com a inclusão dos direitos fundamentais na definição de um Estado Democrático de Direito, não basta apenas o seu aspecto formal. Deve-se buscar, por meio do Estado, a efetivação desses direitos, com a implementação de políticas públicas, afirmando os fins e valores positivados no texto constitucional.

A expressão “políticas públicas”, segundo Eros Roberto Grau (2008, p. 25), designa a atuação do Estado, desde a pressuposição de uma bem marcada separação entre Estado e sociedade. Já Yuri Lopes de Mello (2011, p. 11) as define como medidas, positivadas através de planos e programas governamentais, como instrumentos a efetivação dos direitos declarados na Constituição Federal. Oswaldo Canela Júnior (2009, p. 17-18) conceitua política pública em um sentido mais amplo como:

[...] o conjunto de atividades do Estado tendentes a seus fins, de acordo com metas a serem atingidas. Trata-se de um conjunto de normas (Poder legislativo), atos (Poder

Executivos) e decisões (Poder Judiciário que visam à realização dos fins primordiais do Estado).

A principal função das políticas públicas é proporcionar uma distribuição justa da receita obtida pelo governo, com vistas a erradicar, ou ao menos minimizar, a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III da CF). Um sistema tributário abusivo com distribuição não direcionada para a melhoria dos mais necessitados não condiz com um Estado democrático.

Desse modo, as políticas públicas podem ser compreendidas como um conjunto de programas, ações ou decisões adotadas pelo Estado com a participação, direta ou indireta, de entes públicos ou privados com o objetivo de assegurar direitos previstos na Constituição Federal, evitando-se as formas de exclusão social. Portanto, a adoção de políticas públicas é imprescindível para a efetivação do Estado Democrático de Direito.

Todavia, para a implementação das políticas públicas é necessário que o Estado tenha recursos financeiros, que advêm, principalmente, da arrecadação de tributos. É nesse cenário que se destaca a importância da atuação do Ministério Público, proporcionando sua aplicação eficiente direcionada à concretização dos direitos sociais com vistas a reduzir as desigualdades sociais.

2 EMBARAÇOS À IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O legislador constitucional, ao elaborar a Carta Cidadã de 1988, instituiu um Estado Democrático de Direito, destinado a assegurar, dentre outros, o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça. Percebe-se que o objetivo da Carta Constitucional é garantir uma vida digna, promovendo a integração social.

Todavia, para que a dignidade da pessoa humana seja efetivamente assegurada, existe a necessidade de implementação de políticas públicas destinadas a concretizar os direitos sociais. As políticas públicas, como acima mencionado, são medidas positivadas por meio de planos e programas governamentais; verdadeiros instrumentos para a efetivação dos direitos declarados na Constituição Federal. É por meio das políticas públicas que a sociedade pode ver os direitos fundamentais concretizados.

Contudo, implementar e desenvolver políticas públicas não é tão simples como se apresenta. Surgem obstáculos a serem enfrentados: separação dos Poderes no que diz respeito à judicialização das políticas públicas, a escassez orçamentária e a reserva do possível.

Diante da ineficiência do Poder Executivo em concretizar os direitos fundamentais dos cidadãos, há uma corrida ao Judiciário para que dê efetividade às garantias constitucionais. Sobre o tema, Guilherme Fonseca de Oliveira e Fernando de Brito Alves (2014, p. 08) aduzem que “o ativismo se sustenta à medida que – e somente se – o processo político falha na tutela de direitos fundamentais – notadamente no caso das minorias em razão de sua baixa participação nesse processo”. Dessa forma, tem-se no Judiciário papel indispensável para a tutela à dignidade da pessoa humana, garantindo ao ser humano o que lhe é de direito, naquilo que lhe esteja ao alcance, por meio de determinações direcionadas ao Poder Executivo que, de pronto atendimento, não exerceu as ações que dele se espera.

Com a massificação dos direitos sociais pela Constituição Federal de 1988, muitas vezes o orçamento público é insuficiente para assegurar a todos o usufruto digno desses direitos. A escassez de recursos é um desafio a ser enfrentado pelo Poder Público para implementar as políticas públicas. Nesse contexto, surge a teoria da reserva do possível.

Na teoria da reserva do possível, a prestação proclamada deve corresponder ao que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade, de tal sorte que, mesmo em dispondo o Estado de recursos e tendo poder de disposição, não se pode falar em uma obrigação de prestar algo que não se mantenha nos limites do razoável. Há, em contrapartida, conflito de interesses, na maioria das vezes, como, por exemplo, quando o pleito diz respeito a apenas um indivíduo, e os recursos da administração pública deveriam ter outra destinação que atendesse ao interesse coletivo. Por tais razões, é inescusável a aplicação do princípio da razoabilidade na decisão judicial.

Tal teoria não deve ser utilizada como barreira para a não realização dos direitos fundamentais. Por assim dizer, Kátia Cristine Santos de Oliveira e Jamille Coutinho Costa, enfatizam (2011, p. 08):

A teoria da reserva do possível tem sido interpretada como limitação à efetivação de Direitos Fundamentais Sociais em face da incapacidade jurídica do Estado em dispor de recursos para a efetivação do Direito. Essa teoria não pode servir como barreira para a não realização dos Direitos e prestações sociais. Ela não pode ser usada como desculpa para omissão Estatal no campo da efetivação dos Direitos Fundamentais Sociais. Infere-se, com isso, que não se pode negar a prestação do Direito à Saúde/Vida sob o argumento da indisponibilidade de recursos.

Não bastasse esse discurso, aliou-se tal argumento à justificativa de garantia do mínimo existencial. Sobre esse assunto, ensina Ricardo Lobo Torres (2009, p. 69):

O mínimo existencial não tem conteúdo específico. Abrange qualquer direito, ainda que originalmente não-fundamental (direito à saúde, à alimentação etc.), considerado em sua dimensão essencial e inalienável. Sem o mínimo necessário à existência cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem as condições iniciais de liberdade. A dignidade humana e as condições materiais da existência não podem retroceder aquém de um mínimo, do qual nem os prisioneiros, os doentes mentais e os indigentes podem ser privados. O fundamento do direito ao mínimo existencial, por conseguinte, reside nas condições para o exercício da liberdade, que alguns autores incluem na liberdade real, na liberdade positiva ou até na liberdade para ao fito de diferençá-las da liberdade que é mera ausência de constrição.

Dessa forma, diante da negativa do Estado em cumprir o plano constitucional, valendo-se das teses da reserva do possível e do mínimo existencial, em muitas das situações, é possível perceber que a concretização das políticas públicas depende de incentivos, cobranças e fiscalizações à sua efetivação.

Com isso, mostram-se pertinentes as digressões feitas por Celso de Mello, Ministro do Supremo Tribunal Federal:

A cláusula da reserva do possível – que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição – encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanação direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. [...] A noção de "mínimo existencial", que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV). [ARE 639.337 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 23-8-2011, 2ª T, DJE de 15-9-2011.]

Nesse ponto, é que se reconhece a real importância da atuação do Ministério Público na efetivação das medidas propostas, da forma delineada pelos princípios constitucionais pelos quais se deve guiar o Estado. Ademais, o Supremo Tribunal Federal vem consolidando o entendimento no sentido de que o Poder Judiciário deve intervir nas políticas públicas com vistas a concretizar o direito à saúde, com supedâneo nos artigos 6º e 196 da Carta Magna, no núcleo básico constitucional que qualifica o mínimo existencial e das legislações ordinárias

em consonância com a reserva do possível (RUSSO; LEHFELD, 2016, p. 12).

Ante o exposto, evidencia-se que uso indiscriminado do argumento da reserva do possível deve ser evitado, de modo que é extremamente importante a participação do Ministério Público para que os direitos fundamentais sociais sejam efetivados por meio da realização de políticas públicas e, por consequência, seja assegurado ao cidadão o mínimo existencial.

3 O MINISTÉRIO PÚBLICO E SEUS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Em nossa atual Lei Maior, o Ministério Público se assenta como uma instituição autônoma e independente dos demais Poderes, não pertencente a nenhum deles, devendo respeito apenas à Constituição. Por consequência, pode e deve ser entendido como o fiscal da lei e do ordenamento jurídico, reconhecidamente defensor do Estado e da sociedade (FERNANDES, 2017, p. 1334).

Exibido na Constituição Federal ao lado de outras funções também consideradas essenciais à justiça, o Ministério Público é órgão indispensável ao bom funcionamento da estrutura de Poderes adotada pelo Brasil.

Na mesma direção, Luiza Cristina Fonseca Frischeisen (2011, p. 06) nos ensina que:

Destaque-se que a atividade do Ministério Público mesmo quando de promotor da ação reveste-se do caráter de fiscal da ordem jurídica, pois ao iniciar qualquer ação o faz porque a Constituição ou a legislação que pretende proteger os bens jurídicos estabelecidos naquela estão sendo descumpridas, por ação ou omissão do agente, e no curso do processo, atuará sempre como defensor da aplicação da Constituição e da legislação que lhe densifica.

Com isso, infere-se que a atuação do Ministério Público é pautada no interesse da sociedade, cabendo-lhe, sem estar vinculado ou subordinado a nenhum dos três Poderes da República, fiscalizar a consonância entre o desempenho público e a legislação. Por conseguinte, verifica-se que a atuação ministerial não se vincula a nenhum órgão, tampouco se submete a qualquer hierarquia, nem mesmo interna, cabendo-lhe o dever de defender a ordem jurídica e os princípios e preceitos supremos do Estado no intuito de preservar a paz e a liberdade. Contudo, ele não deve ser visto como um Poder da República, mas sim como um órgão independente.

Por meio de uma análise histórica, é possível observar que foi a Constituição Federal de 1988 a grande propulsora do Órgão Ministerial como instituição de destaque ao lhe conferir autonomia e independência dos demais poderes.

Nos dizeres do autor Eduardo Cambi e Thadeu Lima (2015, p. 05):

A Constituição Federal de 1988 representou o marco da consolidação de uma nova identidade institucional do Ministério Público. O art. 127 da CF/1988 o consagrou como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbiu-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. O Ministério Público também foi dotado de uma série de garantias, prerrogativas, funções e poderes instrumentais.

De origem latina, a palavra Ministério significa a mão do rei (BULOS, 2014, p. 1400). Daí se depreende que o Ministério Público é um ente dotado de princípios, com atribuições peculiares e alargada esfera de competência. O art. 127, caput, 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.

Dessa maneira, ao atribuir a missão institucional de defesa dos interesses sociais indisponíveis, o legislador constituinte, representando a soberania da vontade popular, depositou no Ministério Público a confiança de que se caracterizaria como o guardião dos direitos sociais. Assim sendo, o Ministério Público deve marcar sua atuação na busca da implementação dos direitos consagrados no art. 6º da Carta Magna. Para tanto, seus representantes, em um primeiro momento, deverão atuar como fonte de mobilização dos diversos atores sociais e de fomento das políticas públicas (GONÇALVES, 2013, p. 185).

Aliado a isso, considerando as regras e os princípios que regem sua atuação do órgão ministerial, percebe-se que ele se apresenta como um pilar essencial à ordem social, dada a seriedade e comprometimento com seus próprios preceitos.

Vejamos a seguir algumas de suas funções institucionais, mais especificamente, as elencadas no artigo 129, incisos II e III, da Constituição Federal, que estão relacionadas ao assunto ora tratado:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

[...]

Ademais, a Lei Orgânica do Ministério Público (Lei nº 8.625/93), no capítulo que trata das Funções dos Órgãos de Execução (Capítulo IV), dispõe também sobre as áreas em que o *parquet* pode intervir, de acordo com os interesses e as necessidades da população.

O artigo 25, inciso IV, da referida lei prevê que:

Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:

[...]

IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei:

a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos;

b) para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem;

[...]

Desse panorama exsurge a conclusão que, especialmente quando se trata de recursos públicos e de interesses sociais e individuais indisponíveis, sua atuação é objetiva, visando à defesa dos direitos e garantias da sociedade. O Ministério Público é guardião do regime democrático e, por não ser submisso a nenhuma hierarquia, é tão somente sujeito ao devido cumprimento legal da norma constitucional, cabendo-lhe o dever de defender a ordem jurídica e os princípios e preceitos supremos do Estado no intuito de preservar a paz e a liberdade. Cumpre-lhe, ainda, buscar a satisfação da sociedade, zelando pelos interesses que sejam convenientes à coletividade.

Com efeito, o Ministério Público realiza medidas administrativas por meio do inquérito civil, para apuração de fatos omissivos ou comissivos destoantes da previsão constitucional, podendo firmar compromissos de ajustamento de conduta, como opção estratégica no desempenho dinâmico e eficiente das suas atribuições.

4 O COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO INSTRUMENTO PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como dito acima, um dos grandes problemas atuais que envolve o direito constitucional é a efetivação dos direitos fundamentais. A incapacidade do Poder Executivo em instituir políticas públicas que consolidem a dignidade do ser humano é evidente em nosso país. Nesse contexto, questiona-se se haveriam outros mecanismos jurídicos que auxiliassem os cidadãos na concretização dos valores positivados no texto constitucional. Uma alternativa está no compromisso de ajustamento de conduta proposto pelo Ministério Público.

Previsto inicialmente no art. 211 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), o compromisso de ajustamento de conduta aparece em outros textos normativos, como no art. 79-A da Lei nº 9.605/98, que autoriza os órgãos ambientais a celebrá-lo e o artigo 876 seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho que dispõe acerca da execução dos

compromissos de ajustamento de conduta celebrados pelo Ministério Público do Trabalho. Importa, para este estudo, registrar a previsão do compromisso na Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), no art. 5º, § 6º: “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

A doutrina diverge em relação à natureza jurídica do compromisso de ajustamento de conduta (LIMA, 2011, p. 348 et seq.; TESHEINER; DEZZI, 2013, p. 77 e seguintes), ora qualificando-o como transação, ora como ato administrativo negocial, além de outras possibilidades jurídicas, demarcando a complexidade do instituto. Todavia, para o presente trabalho satisfaz reconhecer o compromisso de ajustamento de conduta como uma medida jurídica alternativa que “tem por escopo prevenir ou solucionar, consensualmente, conflitos de interesses transindividuais ou individuais homogêneos” (CAMBI; LIMA, 2015, p. 11).

Apesar da divergência acerca de sua natureza jurídica, sublinha-se que o compromisso de ajustamento de conduta é um ato administrativo cuja eficácia jurídica é de um título executivo extrajudicial, conforme explícito no art. 5º, § 6º da Lei de Ação Civil Pública e em outros diplomas normativos.

Assim, pode-se dizer que o compromisso de ajustamento de conduta caracteriza-se como negócio jurídico solene, com força de título executivo extrajudicial que trata de conteúdos declaratórios, com base na declaração e no reconhecimento da existência de deveres previstos no ordenamento jurídico, fixando as obrigações principais e acessórias necessárias para satisfação do compromisso ajustado. Como explica Thadeu Augimeri de Goes Lima (2001, p. 354, grifos do original) “O compromisso de ajustamento de conduta envolve a substituição do *enfrentamento* e da *litigância* pela via do *diálogo*, da *negociação* e do *consenso*”.

Os legitimados para negociarem os direitos transindividuais e os direitos individuais homogêneos são o Ministério Público e outros órgãos públicos. José Maria Tesheiner e Sabrina Dezzi (2013, p. 79-80) dividem os legitimados ativos em três categorias:

[...] a) a daqueles legitimados que, incontrovertidamente, podem tomar compromisso de ajustamento: Ministério Público, União, Estados, Municípios, Distrito Federal e órgãos públicos, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos; b) a dos legitimados, que, incontrovertidamente não podem tomar o compromisso: as associações civis, as fundações privadas, as empresas públicas e as associações de economia mista; c) a dos legitimados sobre os quais é questionável possam tomar esses compromissos, como as fundações públicas e as autarquias.

O objeto do compromisso de ajustamento de condutas está relacionado a interesses transindividuais e a direitos individuais homogêneos.

A definição de interesses ou direitos transindividuais, segundo Flávio Tartuce e Daniel Amorim Assumpção Neves (2017, p. 355), é a seguinte:

O direito transindividual, também chamado de metaindividual ou supraindividual, é aquele que não tem como titular um indivíduo.

[...]

Nota-se que o conceito de direito transindividual é residual, aplicando-se a todo direito material que não seja de titularidade de um indivíduo, seja ele pessoa humana ou jurídica, de direito privado ou público.

[...]

Com relação aos direitos individuais homogêneos, os referidos autores (2017, p. 357) prelecionam que:

O art. 81, parágrafo único, III, do CDC, foi bastante sucinto no conceito de direitos individuais homogêneos, prevendo apenas como exigência que decorram de uma origem comum. A singeleza do dispositivo, entretanto, limita-se ao aspecto literal, havendo sérias divergências a respeito de seu conteúdo.

[...]

Pensando em termos processuais, a origem comum decorre dos dois elementos que compõe a causa de pedir: fato e fundamento jurídico. Havendo um dano a grupo de consumidores em razão de um mesmo fato, ou ainda de fatos assemelhados, pode-se afirmar que os direitos individuais de cada um deles ao ressarcimento por seus danos são de origem comum. Da mesma forma, sendo possível que, mesmo diante de fatos distintos, um grupo de consumidores possa postular por um direito com base num mesmo fundamento jurídico, também se poderá afirmar que seus direitos individuais decorrem de uma origem comum.

Essa origem comum, entretanto, parece não ser o suficiente para que se tenha um direito individual homogêneo. Apesar de ser o único requisito previsto pelo dispositivo legal ora analisado, para que a reunião de direitos individuais resulte em um direito individual homogêneo é necessário que exista entre eles uma homogeneidade, não sendo suficiente apenas a origem comum. A homogeneidade, portanto, seria o segundo elemento dessa espécie de direito.

Com isso, o compromisso de ajustamento de conduta torna-se um instrumento jurídico importante em que o Ministério Público negocia com o Poder Público a realização de determinadas políticas públicas essenciais para a efetivação dos direitos fundamentais.

No que diz respeito às vantagens que o compromisso de ajustamento de conduta apresenta para a implementação de políticas públicas, Thadeu Augimeri de Goes Lima (2011, p. 354 et seq.) as divide (i) quanto à eficácia preventiva; (ii) quanto à otimização dos meios e (iii) quanto aos resultados.

O compromisso de ajustamento de conduta opera como um instrumento de tutela jurídica preventiva, embora possa ser firmado no decurso de ações judiciais. Para Gabriel Pires e Guilherme Alcântara (2017, p. 478):

[...] o Ministério Público deve representar a uma instituição que se ponha à frente dos problemas sociais, buscando identificar suas causas, agindo de modo preventivo, pois um Ministério Público meramente reativo não se adequa à resolução dos complexos problemas sociais atuais.

No que diz respeito à otimização, o instituto dá maior celeridade para a tutela dos interesses supraindividuais, pois, ao menos mitiga-se a necessidade de atuação do Poder Judiciário nesses casos. Outro elemento é que as atividades decorrentes do compromisso de ajustamento de conduta, embora patrocinadas por verbas públicas, seriam menos onerosas, já que evitam as custas judiciais e especiais dispêndios para os entes públicos tomadores além da possibilidade de ressarcimento dos gastos pelo transgressor (LIMA, 2011, p. 357).

Pelo fato de o compromisso de ajustamento de conduta derivar de uma negociação, do consenso entre as partes, a possibilidade de serem cumpridos é mais considerável, garantindo maior eficiência dos seus resultados.

CONCLUSÃO

Um dos principais problemas enfrentados pelo direito e pela política é a efetivação dos direitos sociais. O vasto rol de direitos fundamentais constitucionalmente assegurados dificulta a sua concretização. Por outro lado, a ineficiência do Poder Executivo é elemento central nessa dificuldade. Nessa perspectiva, é importante buscar soluções no sistema jurídico que facilitem o efetivo uso desses direitos pelos cidadãos.

No presente artigo foram tecidas breves considerações a respeito do Estado Constitucional Democrático e a implementação de políticas públicas como medidas destinadas a garantir a efetividade dos preceitos fundamentais elencados na Carta Política. Ainda, houve uma análise minuciosa acerca do Ministério Público, de forma que foram

apresentados seus objetivos e suas prerrogativas. Demonstrou-se que a atuação ministerial objetiva cumprir seu papel institucional, que o torna essencial à realização da democracia. Ainda, constatou-se que órgão ministerial, apesar de estar desvinculado institucional e hierarquicamente dos Poderes da União, subordina-se ao texto constitucional.

De forma mais específica, conclui-se que a atuação ministerial por meio do compromisso de ajustamento de conduta, fiscalizando a atuação do poder público, bem como a aplicação da lei na garantia dos direitos fundamentais sociais, impede que a Administração se exima de suas obrigações valendo-se da alegação da reserva do possível.

Desse modo, entende-se que o compromisso de ajustamento de conduta firmado pelo *parquet* é ferramenta de prevenção e resolução extrajudicial de conflitos envolvendo interesses transindividuais e contribui na implementação de políticas públicas que visem efetivar os direitos sociais.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Teoria geral do Estado**. 10. ed. rev. e aum. São Paulo: Malheiros, 2015.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CAMBI, Eduardo; LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. Compromisso de ajustamento de conduta: um eficaz instrumento à disposição do Ministério Público para a implementação de políticas públicas e à efetivação de direitos fundamentais sociais. **Revista dos Tribunais Online**, São Paulo, v. 7, p. 731-758, ago. 2015. Disponível em: <<http://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad82d9b00000160338e6aa9a80f17bc&docguid=If60a3cb0418511e5b17b010000000000&hitguid=If60a3cb0418511e5b17b010000000000&spos=7&epos=7&td=7&context=177&crumb-action=append&crumblabel=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1>>. Acesso em: 17 set. 2017.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. **A efetivação dos direitos fundamentais através do processo coletivo: o âmbito de cognição das políticas públicas pelo Poder Judiciário**. 2009. Tese (Doutorado em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-03062011-114104/pt-br.php>>. Acesso em: 05 out. 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 1941.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. Proteção e garantia dos direitos humanos: alguns aspectos da atuação do Ministério Público. **Revista dos Tribunais Online**: Doutrinas Essenciais de Direitos Humanos, São Paulo, v. 5. p. 1001-1018, ago. 2011. Disponível em: <<http://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad82d9b000001603398aba5b11c0f8a&docguid=I4f6c28e0f25311dfab6f010000000000&hitguid=I4f6c28e0f25311dfab6f010000000000&spos=1&epos=1&td=1&context=215&crumbaction=append&crumblabel=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1>>. Acesso em: 07 out. 2017.

GONÇALVES, Leonardo Augusto. O Ministério Público na tutela dos direitos sociais: atuação no âmbito das políticas públicas. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, n. 11, p. 183-216, fev. 2013. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/151/151>>. Acesso em: 04 out. 2017.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

INSTITUCIONAL. **Ministério Público da União**: Ministério Público (MP), um quarto poder? Disponível em: <<http://www.mpu.mp.br/navegacao/institucional/duvidas>>. Acesso em: 01 jul. 2017.

LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. Implementação de políticas públicas e efetivação de direitos fundamentais sociais por meio do compromisso de ajustamento de conduta. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ALVES, Fernando de Brito. **Políticas Públicas da previsibilidade a obrigatoriedade**: uma análise sob o prisma do Estado social de direitos. Birigui: Boreal, 2011, p. 342-361.

MACHADO, Antônio Cláudio da Costa; VOLANTE, Carlos Eduardo; VIANA, Waleska Cariola. Democracia como direito fundamental de terceira geração ou dimensão. **Revista ESMAT**, Palmas, v. 8, n. 10, p. 149-172, nov. 2016. Disponível em: <http://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista_esmat/article/view/115>. Acesso em: 04 jan. 2017.

MELLO, Yuri Lopes de. Reserva Legal: Fundamento Constitucional e Políticas Públicas. **Revista dos Tribunais Online**: Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental, São Paulo, v. 2. p. 677-700, mar. 2011. Disponível em: <<http://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad82d9a00000160339c08cc92db28c9&docguid=I18fe29403e5f11e09ce30000855dd350&hitguid=I18fe29403e5f11e09ce30000855dd350&spos=1&epos=1&td=1&context=240&crumbaction=append&crumb-label=Documento&isDocFG=false&isFromMultiSumm=&startChunk=1&endChunk=1>>. Acesso em: 4 set. 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

OLIVEIRA, Guilherme Fonseca de; ALVES, Fernando de Brito. Democracia e ativismo judicial: atuação contramajoritária do judiciário na efetivação dos direitos fundamentais das minorias. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, n. 20, p. 33-45, ago. 2014. ISSN 2317-

3882. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/432>>. Acesso em: 19 set. 2017.

OLIVEIRA, Kátia Cristine Santos de; COSTA, Jamille Coutinho. Direito à saúde: da (in)efetividade das políticas públicas à sua judicialização como forma de garantir o mínimo existencial. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 1, p. 77-99, jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.rdb.org.br/ojs/index.php/rdb/article/view/53>>. Acesso em: 27 set. 2017.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Devido processo legislativo**: uma justificação democrática do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

PIRES, Gabriel Lino de Paula; ALCÂNTARA, Guilherme Gonçalves. Ministério (e interesse) público: aproximações entre o perfil constitucional da instituição e o princípio da supremacia do interesse público no controle da função administrativa. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 111, p. 469-486, jun. 2017. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/133525/129533>>. Acesso em: 17 jul. 2017.

RUSSO, Thiago Nogueira; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. Controle Jurisdicional das políticas públicas que visam concretizar o direito à saúde. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, n. 23, p. 313-331, jan. 2016. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/628>>. Acesso em: 05 out. 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1998.

SOUZA, Landolfo Andrade de. O papel do ministério público no controle das políticas públicas ambientais. **Revista Jurídica ESMP-SP**, São Paulo, v. 3, p. 27-51, 2013.

TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito do consumidor**: direito material e processual. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

TESHEINER, José Maria; PEZZI, Sabrina. Inquérito Civil e Compromisso de Ajustamento de Conduta. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 263, p. 67-94, maio 2013.. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/10645/9650>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.