

# LITÍGIOS COMPLEXOS EM DIREITOS HUMANOS: protagonismo judiciário e o papel do Ministério Público na efetivação de políticas públicas

Eduardo Augusto Salomão Cambi<sup>1</sup>

Letícia de Andrade Porto<sup>2</sup>

**Resumo:** A efetivação dos direitos sociais depende de políticas públicas eficazes. As falhas e violações decorrentes da carência orçamentária e da má gestão pública incorrem na justiciabilidade desses direitos. Logo, deve-se pensar uma estratégia, pautada no diálogo, a fim de viabilizar políticas públicas eficientes voltadas às necessidades reais da população. A pergunta de pesquisa cinge-se em conhecer: a estruturação do litígio complexo em direitos humanos constitui-se em uma nova forma apta para tornar as políticas públicas mais eficazes? O litígio complexo surge como novo método para democratizar o diálogo, permitindo a reunião da pluralidade de atores, unidos na formulação de soluções efetivas, seja por meio de audiências públicas, no engajamento de *amicus curiae*, e no fomento da participação social em rede com os demais atores que compõem o desenho constitucional, como o Ministério Público e o Poder Judiciário.

**Palavras-Chave:** Litígios Complexos; Direitos Humanos; Ministério Público; Políticas públicas; Protagonismo judicial

**Abstract:** The implementation of social rights depends on effective public policies. Failures and violations due to budget shortages and poor public management incur in the justiciability of these rights. Therefore, a strategy must be thought of, based on dialogue, in order to enable efficient public policies aimed at the real needs of the population. The research question is limited to knowing: Does the structuring of complex litigation on human rights constitute a new way to make public policies more effective? Complex litigation emerges as a new method to democratize dialogue, allowing the gathering of a plurality of actors, united in the formulation of effective solutions, whether from public hearings, in the engagement of

1 Pós-doutor pela Università degli Studi di Pavia (Itália). Doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor do Programa de Pós-Graduação (doutorado e mestrado) da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP) e do Centro Universitário Fundação Assis Gurgaz, em Cascavel. Promotor de Justiça. Coordenador da Escola Superior do Ministério Público do Paraná. Presidente do Colégio de Diretores de Escolas do Ministério Público brasileiro (CDEMP). Presidente do Instituto Paranaense de Direito Processual. Membro da Academia Paranaense de Letras Jurídicas.

2 Doutoranda e mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Especialista em Direito Constitucional pela ABDCONST e pela Fundação Escola do Ministério Público do Paraná. Assessora Jurídica no Tribunal de Justiça do Paraná.

*amicus curiae*, and in the promotion of social participation in a network with other actors that make up the constitutional design, such as the Public Prosecutor and the Judiciary.

**Keywords:** Complex litigation; Human rights; Public Prosecutor; Public policy; Judicial protagonism.

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Protagonismo judicial brasileiro nas Cortes Superiores: breve análise. 3. O Ministério Público e a implementação de políticas públicas. 4. Litígios complexos em direitos humanos. 5. Conclusão. Referências.

## 1. INTRODUÇÃO

A justiciabilidade dos direitos fundamentais sociais no sistema jurídico brasileiro se traduz na ineficácia ou inexistência de políticas públicas destinada à tutela dos direitos constitucionais<sup>3</sup>. O alto número de demandas que ingressam, diuturnamente, perante o Poder Judiciário no Brasil revela violações estruturais de direitos fundamentais humanos.

Nesse norte, a presente pesquisa procura analisar a perspectiva conceitual do litígio complexo em direitos humanos, aliado ao estudo do protagonismo judicial e do papel do Ministério Público na promoção de políticas públicas.

É certo que a efetividade dos direitos sociais envolve custos e que sua realização é marcada pela progressividade, em razão das despesas de recursos públicos para sua concretização. Logo, questiona-se: a estruturação do litígio complexo em direitos humanos constitui-se em nova forma apta para tornar as políticas públicas mais eficazes?

Como metodologia, estabeleceu-se com matriz exploratória, por meio do método dialético. Busca-se realizar análise bibliográfica quanto à estruturação do litígio complexo em direitos humanos, procedendo-se ao estudo do protagonismo judicial brasileiro, e do papel do Ministério Público, nas questões envolvendo a progressividade de direitos sociais e a constituição de políticas públicas.

---

3 PEREIRA, Ana Lúcia Pretto. **A reserva do possível na jurisdição constitucional brasileira: entre o constitucionalismo e democracia**. 277 fls. Dissertação (Mestrado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2009. f. 84-96.

## 2. PROTAGONISMO JUDICIAL BRASILEIRO NAS CORTES SUPERIORES: BREVE ANÁLISE

Nos últimos anos, as Cortes superiores brasileiras têm se deparado, sistematicamente, com demandas envolvendo a progressividade dos direitos sociais e a efetividade de políticas públicas, em razão da inércia do poder competente ou da ineficácia de políticas existentes.

A tese da reserva do possível surge como justificativa estatal que atua como barreira à efetivação dos direitos fundamentais. Conforme Ingo Sarlet e Jorge Reis Novais,

[...] a reserva do possível, antes de atuar como barreira intransponível à efetivação dos direitos fundamentais, deve vigorar como mandado de otimização dos direitos fundamentais, impondo ao Estado o dever fundamental de, tanto quanto possível, promover as condições ótimas de efetivação da prestação estatal em causa, preservando, além disso, os níveis de realização já atingidos, o que, por sua vez, aponta para a necessidade do reconhecimento de uma proibição do retrocesso, ainda mais naquilo que se está a preservar o mínimo existencial.<sup>4</sup>

A reserva do possível constitui um limite jurídico e fático para a concretização dos direitos fundamentais sociais, que envolvem obrigações de fazer por parte do Estado e o dispêndio de recursos públicos. A questão, contudo, deve ser enfrentada com critérios, como o da proporcionalidade, mas também por meio da garantia do mínimo existencial em relação aos direitos fundamentais, em observância à indisponibilidade de recursos, com o intuito de salvaguardar o núcleo essencial do direito em vias de limitação.

Partindo-se da ótica dos custos dos direitos, discutida por Cass Sunstein e Stephen Holmes, a carência (escassez) de recursos disponíveis apresenta-se como limitação à satisfação do atendimento das demandas político-sociais.

4 SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Coords.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 37.

O Poder Judiciário, ao procurar equacionar a reserva do possível com o mínimo existencial, assume o papel de garante da efetividade dos direitos fundamentais-sociais.

[...] Ao fazê-lo, haverão de obrar com máxima cautela e responsabilidade, seja ao concederem (seja quando negarem) um direito subjetivo a determinada prestação social, ou mesmo quando declararem a inconstitucionalidade de alguma medida estatal com base na alegação de uma violação de direitos sociais, sem que tal postura, como já esperamos ter logrado fundamentar, venha a implicar necessariamente uma violação do princípio democrático e do princípio da separação dos Poderes. **Neste sentido (e desde que assegurada atuação dos órgãos jurisdicionais, quando e na medida do necessário), efetivamente há que dar razão a Holmes e Sunstein quando afirmaram que levar direitos a sério (especialmente pelo prisma da eficácia e efetividade) é sempre também levar a sério o problema da escassez.** Parece-nos oportuno apontar aqui (mesmo sem condições de desenvolver o ponto) que os princípios da moralidade e eficiência, que direcionam a atuação da administração pública em geral, assumem um papel de destaque nesta discussão, notadamente quando se cuida de administrar a escassez de recursos e otimizar a efetividade dos direitos sociais<sup>5</sup> (grifo nosso).

O protagonismo judicial se traduz em uma forma de maximizar recursos e minimizar o impacto da reserva do possível<sup>6</sup>. O controle judicial de políticas públicas também se apresenta como poderosa ferramenta no que tange à aferição das opções orçamentárias e da legislação relativa aos gastos públicos. Ao Poder Judiciário incumbe a tomada de decisões por meio da análise da possibilidade e de redirecionamento dos recursos públicos disponíveis e *disponibilizáveis*.

Porém não se pode perder de vista que, no âmbito do Estado Democrático de Direito, quem governa é a Constituição,

[...] de tal sorte que aos poderes constituídos impõe-se o dever de fidelidade às opções do Constituinte, pelo menos no que diz com seus elementos essenciais, que sempre serão limites (entre excesso

5 Ibid. p. 31

6 CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo. Direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário**. 3. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

e insuficiência) da liberdade de conformação do legislador e da discricionariedade (sempre vinculada) do administrador e dos órgãos jurisdicionais<sup>7</sup>.

A justiciabilidade dos direitos fundamentais sociais reveste-se na universalidade, com extensão a todos os cidadãos. A destinação constitucionalmente exigida traduz-se em um mínimo – o qual cabe a cada gestor efetivar em maior ou menor medida.

Por outro lado, a execução deficiente desses recursos públicos, ocasionada por má gestão, corrupção e clientelismo, implica nos altos índices de justiciabilidade desses direitos.

A título de exemplo, em abril de 2022, foi promulgada a Emenda Constitucional 119/2022, que desobriga a aplicação mínima de recursos na educação por estados e municípios em 2020 e 2021, devido à pandemia de Covid-19. Tal medida isenta de responsabilidade os gestores públicos nas hipóteses de não aplicação dos recursos nesse período. Segundo o autor da PEC 13/2021, senador Marcos Rogério (PL-RO), trata-se de medida excepcional<sup>8</sup>.

Recentemente, ganhou a mídia a notícia da existência de um “orçamento secreto” por parte do governo Federal. O caso, sob a relatoria da ministra Rosa Weber, foi julgado no plenário do Supremo Tribunal Federal, no sentido de proceder à execução orçamentária das despesas oriundas das chamadas “emendas do relator”<sup>9</sup>. Essas emendas, suscitadas pelo relator-geral do projeto de lei orçamentária, operam como instrumentos de alteração das normas do orçamento planejadas para o ano seguinte. Tais situações possuem implicação direta na prestação de serviços sociais à coletividade e à execução de políticas públicas, mormente em razão da alteração dos repasses financeiros, sem a devida transparência, e alheios ao planejamento elaborado em sede da Lei Orçamentária Anual. O direcionamento do recurso público deve atender à consecução de serviços essenciais à coletividade, aqui inclusas as políticas públicas e a garantia dos direitos tutelados constitucionalmente, como o direito à saúde, à educação, à moradia e

7 SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Op.cit. p. 34.

8 BRASIL. Rádio Senado. **Promulgada emenda constitucional sobre gastos em educação em 2020 e 2021**. 27 abr. 2022. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2022/04/27/promulgada-emenda-constitucional-sobre-gastos-em-educacao-em-2020-e-2021>>.

9 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Referendo no referendo na medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental 854/DF**. Plenário. j. 17/12/2021. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759335458>>. Acesso em: 19 maio 2022.

à alimentação. A existência de orçamentos secretos torna ainda mais árduo o papel do gestor público, que dispõe de pouco para atender uma sobrecarga de demandas sociais, o que faz alimentar o ciclo da desigualdade e o baixo índice de desenvolvimento humano em diversos municípios brasileiros.

Sem que sejam assegurados recursos públicos adequados para a concretização dos direitos sociais, fere-se o núcleo mínimo dos direitos fundamentais, demarcado pela necessidade de máxima proteção da dignidade humana, o que reclama a discussão sobre os limites da reserva do possível pelo Poder Judiciário.

A propósito, Ana Lúcia Pretto Pereira defende a atuação do Poder Judiciário para a satisfação dos direitos sociais, sob a égide da persecução do mínimo existencial e do postulado da dignidade humana:

O atendimento às necessidades humanas fundamentais, pois, não seria realizado dentro de uma reserva de possibilidades. Seu atendimento há de ser imediato, e eficaz, para que o titular do direito fundamental saia daquela situação de necessidade extrema. E, se os satisfatores daquelas necessidades não forem providenciados pelos poderes constituídos, deverão ser buscados judicialmente, para que seja declarada a responsabilidade do Estado e imposta a sua prestação. Admite-se, portanto, que os satisfatores das necessidades básicas, abrigadas no âmbito normativo dos direitos fundamentais sociais, sejam exigidas em juízo quando não fornecidas adequadamente a seus titulares. **Em casos que tais, como dito, não há falar em reserva do possível, pois à justa distribuição de recursos não é lícito excluir aqueles que deles mais precisam.** É a microjustiça do caso concreto, perfeitamente compatível com as falhas ocorridas no âmbito da macrojustiça<sup>10</sup> (grifo nosso).

Não faltam exemplos na jurisprudência pátria que dão conta do protagonismo judicial na efetivação de direitos sociais.

Por exemplo, o Superior Tribunal de Justiça já se pronunciou acerca da possibilidade de implementação de políticas públicas em detrimento de violações de direitos fundamentais:

---

<sup>10</sup> PEREIRA, Ana Lúcia Pretto. Op. cit. p. 95.

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. POSSIBILIDADE EM CASOS EXCEPCIONAIS. OMISSÃO ESTATAL. DIREITOS ESSENCIAIS INCLUSOS NO CONCEITO DE MÍNIMO EXISTENCIAL

1. O STJ tem decidido que, ante a demora do Poder competente, o Poder Judiciário poderá determinar, em caráter excepcional, a implementação de políticas públicas de interesse social – principalmente nos casos em que visem resguardar a supremacia da dignidade humana sem que isso configure invasão da discricionariedade ou afronta à reserva do possível.

2. O controle jurisdicional de políticas públicas se legitima sempre que a “inescusável omissão estatal” na sua efetivação atinja direitos essenciais inclusos no conceito de mínimo existencial.

3. O Pretório Excelso consolidou o posicionamento de ser lícito ao Poder Judiciário “determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos Poderes” (AI 739.151 AgR, Rel. Ministra Rosa Weber, DJe 11/6/2014, e AI 708.667 AgR, Rel. Ministro Dias Toffoli, DJe 10/4/2012).<sup>11</sup>

Quando da violação de direitos fundamentais humanos, e da demora do Poder competente, cabe ao Judiciário tutelar os interesses dos cidadãos, cujos direitos dependem da implementação de políticas públicas.

À título de exemplificação, no Recurso Especial nº 1.537.530/SP, de relatoria do ministro Herman Benjamin, colocou-se o problema da disponibilização de equipamentos para banho dos presos em temperatura adequada (chuveiro quente), nas unidades prisionais do Estado de São Paulo. A Defensoria Pública alegou que o banho frio gera uma série de doenças, principalmente em razão das baixas temperaturas no Estado durante certos períodos do ano. Como resposta, o Estado de

<sup>11</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no Recurso Especial nº 1.304.269/MG**. Rel. Min. Og Fernandes. Disponível em: <[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=76952014&num\\_registro=201200320156&data=20171020&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=76952014&num_registro=201200320156&data=20171020&tipo=5&formato=PDF)>. Acesso em: 17 maio 2022.

São Paulo aduziu que “a instalação de chuveiros elétricos exigirá obras complexas e recursos financeiros, que são finitos, além de implicar riscos à ordem e à segurança dos presídios”<sup>12</sup>. Em sede de recurso, o Ministro Relator, com base no postulado da dignidade humana, como meio de assegurar a integridade física e mental dos detentos, decidiu:

[...] 7. O caso concreto, no entanto, é peculiar, por ferir triplamente aspectos existenciais da textura íntima de direitos humanos substantivos. Primeiro, porque se refere à dignidade da pessoa humana, naquilo que concerne à integridade física e mental a todos garantida. Segundo, porque versa sobre obrigação inafastável e imprescritível do Estado de tratar prisioneiros como pessoas, e não como animais. Por mais grave que seja o ilícito praticado, não perde o infrator sua integral condição humana. Ao contrário, negá-la a um, mesmo que autor de crime hediondo, basta para retirar de todos nós a humanidade de que entendemos ser portadores como parte do mundo civilizado. Terceiro, porque o encarceramento configura pena de restrição do direito de liberdade, e não salvo-conduto para a aplicação de sanções extralegais e extrajudiciais, diretas ou indiretas. Quarto, porque, em presídios e lugares similares de confinamento, ampliam-se os deveres estatais de proteção da saúde pública e de exercício de medidas de assepsia pessoal e do ambiente, em razão do risco agravado de enfermidades, consequência da natureza fechada dos estabelecimentos, propícia à disseminação de patologias.

8. Em síntese, ofende os alicerces do sistema democrático de prestação jurisdicional admitir que decisão judicial, relacionada à essência dos direitos humanos fundamentais, não possa ser examinada pelo STJ sob o argumento de se tratar de juízo político. Quando estão em jogo aspectos mais elementares da dignidade da pessoa humana (um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito em que se constitui a República Federativa do Brasil - expressamente enunciado na Constituição, logo em seu art. 1º) impossível subjugar direitos indisponíveis a critérios outros que não sejam os constitucionais e legais.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> BRASIL. STJ. REsp 1.537.530/SP. Rel. Min. Herman Benjamin. Segunda Turma. j. 27/04/2017.

<sup>13</sup> Ibid.

Os grupos sociais mais vulneráveis são aqueles que mais precisam de proteção do Estado e da sociedade. Não há como assegurar cidadania e justiça social, em uma sociedade marcada por desigualdades, sem que se assegure tutelas diferenciadas para as pessoas mais vulneráveis.

Nesse sentido, destacam-se as políticas públicas envolvendo o direito dos povos indígenas, sobretudo no período da pandemia de Covid-19. O alto índice de mortalidade dos indígenas, decorrente da infecção por coronavírus, motivou a proposição da ação pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB, perante o Supremo Tribunal Federal.

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 709/DF teve como objeto as falhas e omissões do poder público no combate à pandemia de Covid-19, ressalvado o direito de participação da formulação e execução das políticas públicas destinadas aos povos indígenas. O ministro relator Luís Roberto Barroso pautou-se em três balizas: o exame do princípio da precaução e da prevenção; a necessidade de observar o diálogo institucional entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo, quando da discussão de políticas públicas decorrentes do texto constitucional; e a imprescindibilidade do diálogo intercultural nas questões envolvendo direitos indígenas<sup>14</sup>. Não se pode fechar os olhos para os indígenas em situação de isolamento social, ou em contato recente, os quais também devem ser atendidos nas pretensões de criação de barreiras sanitárias, retirada de invasores das terras e na elaboração conjunta do plano de enfrentamento da doença.

Salienta-se, na resolução desse caso envolvendo os índios, o voto do ministro Luiz Fux, que enfatizou o diálogo entre Cortes para a solução de problemas em comum, pautando-se na dignidade da pessoa humana:

**A Corte colombiana já decidiu que a mera participação dos indígenas no processo de consulta prévia para realização de políticas que impactam o seu território é insuficiente. E nós sabemos que essa ADPF é proposta exatamente pela insuficiência das políticas governamentais, que aliás, num gesto de lealdade e ética, foi reconhecido pelo Advogado-Geral da União, que afirma que o poder público está se propondo a cumprir tudo aquilo**

14 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Referendo na medida cautelar na arguição de descumprimento de Preceito Fundamental 709 Distrito Federal**. J. 05/08/2020. Plenário. Rel. Min. Roberto Barroso. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754033962>>. Acesso em: 18 maio 2022.

que foi deliberado nessa minuciosa medida liminar deferida pelo Ministro Luís Roberto Barroso.

É nesse momento que o Judiciário é o melhor player para intervir nos casos de omissão; e, de uma maneira dialógica, como foi entendida pelo Ministro Luís Roberto Barroso, que **indicou uma série de mesas de negociação, de sala de situação, enfim, para exatamente de uma forma dialógica elaborar políticas públicas de proteção dos grupos minoritários**, tal como assentado pelo Ministro Marco Aurélio nessa MC-ADPF 347.

[...] E é verdade que muitas vezes, como diz o Ministro Ricardo Lewandowski, não podemos ficar só no plano da definição dos direitos. Temos que também invadir o plano da realização dos direitos. Daí a sua proposta dos dias fixados com cronograma para implementação dessas medidas.

No meu modo de ver, foi exatamente isso que ocorreu na espécie. Prudência, visão de proporcionalidade, inserção de algo (ininteligível), mas que levará ao resultado ótimo em relação à essa questão tão delicada como sói ser a questão da proteção da população indígena e seus direitos fundamentais especiais, previstos em capítulo próprio em que, agora, o Supremo Tribunal Federal se debruça e resolve essa questão de forma bastante razoável, concedendo um espaço. **Foi a melhor solução dos conflitos dessa natureza, que é a solução consensual**, contando com a boa vontade declarada da Advocacia-Geral da União<sup>15</sup>. (grifo nosso).

Além disso, ao se tratar do diálogo entre Cortes, não se olvida do julgamento que reconheceu o Estado de Coisas Inconvencional, em sede da ADPF 347/MC/DF, pelo Supremo Tribunal Federal. A expressão adveio de denominação utilizada pela Corte Constitucional da Colômbia, em situações nas quais é permitido “ao juiz constitucional impor aos Poderes Públicos a tomada de ações urgentes e necessárias

<sup>15</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Referendo na medida cautelar na arguição de descumprimento de Preceito Fundamental 709 Distrito Federal**. J. 05/08/2020. Plenário. Rel. Min. Roberto Barroso. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754033962>>. Acesso em: 18 maio 2022.

ao afastamento das violações massivas de direitos fundamentais, assim como supervisionar a efetiva implementação”<sup>16</sup>.

Nessa oportunidade, foi reconhecida a falência do sistema penitenciário brasileiro, em razão da superlotação carcerária, condições desumanas de custódia, e falhas estruturais que desaguam na violação massiva de direitos fundamentais das pessoas presas. Tal julgamento culminou na obrigatoriedade da audiência de custódia e determinou a liberação do saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional, com abstenção de novos contingenciamentos, de modo a melhorar a situação vivenciada<sup>17</sup>.

O Poder Judiciário, especialmente em países periféricos de modernidade tardia, assume relevância na proteção do processo democrático, o que é denominado por Ran Hirschl de “juristocracia”. Essa visão da democracia permite que as Cortes Supremas e Tribunais sejam entes legítimos a tomar decisões políticas por meio da interpretação dos direitos fundamentais<sup>18</sup>. Desponta o fenômeno da *justiciabilidade* dos direitos fundamentais, traduzido na possibilidade de os bens jurídicos tutelados pela Constituição serem exigidos perante o Poder Judiciário. A justiciabilidade dos direitos fundamentais sociais deve ser lida sob as lentes de um modelo normativo de princípios, “por configurarem mandamentos de otimização, realizáveis na maior medida possível, e com o menor prejuízo aos bens fundamentais com eles colidentes”<sup>19</sup>.

No panorama de escassez e de restrições orçamentárias, cabe ao gestor público aplicar os recursos da melhor forma possível, realizando, muitas vezes, “escolhas alocativas trágicas”, ante a “impossibilidade fática de aplicar recursos ótimos em todas as áreas deficitárias”<sup>20</sup>.

Sobre o controle judicial de políticas públicas, especialmente diante da omissão do poder público, ressalta-se entendimento exarado pelo ministro Marco Aurélio, em sede de julgamento da ADPF 347/MC:

16 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADPF 347 MC/DF**. Rel. Min. Marco Aurélio. j. 09.09.2015. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em: 18 maio 2022. p. 07.

17 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADPF 347 MC/DF**. Rel. Min. Marco Aurélio. j. 09.09.2015. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em: 18 maio 2022.

18 HACHEM, Daniel Wunder; PETHECHUST, Eloi. A superação das decisões do STF pelo Congresso Nacional via emendas constitucionais: diálogo forçado ou monólogos sobrepostos? **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 209-236, jan./abr. 2021. p. 212

19 PEREIRA, Ana Lúcia Pretto. **A reserva do possível na jurisdição constitucional brasileira: entre o constitucionalismo e democracia**. 277 fls. Dissertação (Mestrado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2009. f. 84-96.

20 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADO 2/DF**. 15/04/2020. Plenário. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752545388>>. Acesso em: 17 maio 2022.

O controle judicial de omissão em matéria de políticas públicas é possível – e, mais que isso, imperativo – diante de quadros de eternização ilícita das etapas de implementação dos planos constitucionais ou, ainda, em face de violação sistêmica dos direitos fundamentais, uma vez que o princípio da separação dos Poderes não pode ser interpretado como mecanismo impeditivo da eficácia das normas constitucionais, sob pena de transformar os programas da Carta Maior em meras promessas.<sup>21</sup>

Diante disso, não se almeja que o Poder Judiciário assumira papel de gestor público, indicando políticas públicas a serem realizadas, mas, sim, que proteja os direitos humanos fundamentais que venham a ser violados ante a ausência de políticas públicas adequadas para o atendimento da população.

Não há o que se falar em violação ao princípio de separação dos poderes, uma vez que o Poder Judiciário detém “uma atribuição constitucional residual em matéria de políticas públicas”<sup>22</sup>, atuando nas hipóteses de omissão ou contrariedade do mandamento constitucional<sup>23</sup>. Portanto o Judiciário tem um importante papel na garantia do cumprimento do texto constitucional e na efetividade dos direitos sociais.

### 3. MINISTÉRIO PÚBLICO E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O Ministério Público é um dos atores mais importantes na promoção da justiça social, da cidadania e dos direitos humanos fundamentais. Ao órgão ministerial, nas atribuições constitucionalmente atribuídas pelo artigo 127, cabe a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, razão pela qual é ente legitimado a exercer tal defesa em juízo, e fora dele – por meio de métodos extrajudiciais de resolução de conflitos. Cabe, pois, ao Ministério Público buscar formas de litigância estratégicas voltadas à máxima concretização de políticas públicas eficazes.

21 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADPF 347 MC**, Relator Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 9/9/2015, DJe 19/2/2016.

22 COSTA, Bruno Andrade. O controle judicial nas políticas públicas. Análise das decisões judiciais e seu cumprimento para a realização progressiva dos direitos fundamentais sociais. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 50, n. 199, jul./set. 2013. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/502928/000991428.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 17 maio 2022. p. 256

23 CANELA JUNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 148

Nesse sentido, colaciona-se o julgamento do Agravo Interno no Recurso Especial nº 1328196/SC, de relatoria da ministra Assusete Magalhães, acerca do interesse de agir do Ministério Público na promoção de políticas públicas:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **MINISTÉRIO PÚBLICO**. INTERESSE DE AGIR. ADOÇÃO DE MEDIDAS DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. IMPLEMENTAÇÃO DE **POLÍTICAS PÚBLICAS**. POSSIBILIDADE. ACÓRDÃO DE 2º GRAU EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

[...]

III. O acórdão recorrido encontra-se em dissonância com o entendimento firmado por esta Corte, no sentido de ser **legítima a atuação do Ministério Público, ao ajuizar ação civil pública com o objetivo de que o Poder Público promova a implementação de políticas públicas relativas à saúde da população e ao meio ambiente, podendo, inclusive, requerer a cessação de atividades nocivas**, como no caso dos autos, em que o autor pleiteia que sejam impedidas novas intervenções ilegítimas no local e em áreas de preservação permanente ou terrenos de marinha. Nesse sentido: STJ, REsp 1.718.922/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 08/09/2020). STJ, REsp 1.294.451/GO, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 06/10/2016; REsp 1.367.549/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 08/09/2014; AgRg no AREsp 50.151/RJ, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 16/10/2013.

Há amplas atribuições do Ministério Público brasileiro na promoção dos direitos humanos fundamentais, conforme previsões contidas na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 8069/90), Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8078/90), Estatuto do Idoso (Lei nº 10741/03), Lei Maria da Penha (Lei nº 11340/06), Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº

8069/90) e outros diplomas legislativos, que conferem a possibilidade da propositura de ações penais e civis públicas para a tutela de interesses coletivos e individuais indisponíveis.

Ao Ministério Público cabe a atuação como agente promotor de interesses sociais, em consonância com a proposta de práticas resolutivas<sup>24</sup>, conforme bem pontua Luciano Moreira de Oliveira:

A postura do órgão do Ministério Público é de oposição e de conflito, sendo reservado ao Poder Judiciário o papel de acertamento do direito e a composição do conflito de interesses através do processo. Por outro lado, tem crescido a proposta de atuação resolutiva. Com essa designação, pretende-se classificar a forma de trabalho que se vale prioritariamente de ferramentas extrajudiciais, buscando a abordagem do caso de forma dialogada, inclusive, na hipótese de tutela de direitos coletivos, envolvendo os possíveis interessados. Atua o Ministério Público de forma proativa e preventiva, buscando evitar a ocorrência de dano aos interesses sociais ou, quando impossível, sua reparação ou recomposição in natura. Nesse caso, o membro do Ministério Público reafirma-se como agente político, conciliador e protetor dos interesses sociais<sup>25</sup>.

Por outro lado, sabe-se que a carência de recursos esbarra não apenas na falta da perfectibilização de direitos sociais e políticas públicas que os promovam, como também na construção insuficiente do aparato estatal de proteção ao indivíduo. O direito à saúde, previsto na Constituição Federal, é objeto de judicialização sistemática, implicando excessivo número de demandas na Justiça brasileira e aumento dos custos públicos para o cumprimento das decisões judiciais. Tal solução tem se mostrado ineficiente, sendo necessário que sejam criados outros espaços de deliberação, por meio de construção dialogada – com o protagonismo do Ministério Público –, e que contemple ampla participação social, em que se estabeleça uma espécie de ponte adequada entre sociedade e poder público.

No contexto brasileiro, o Ministério Público recebeu destaque enquanto instituição jurídica envolvida no

24 CAMBI, Eduardo; FOGAÇA, Marcos Vargas. Ministério Público resolutivo: o modelo contemporâneo de atuação institucional. *Revista dos Tribunais*, vol. 982, Agosto 2017, p. 107-134.

25 OLIVEIRA, Luciano Moreira de. O Ministério Público brasileiro e a implementação de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, ano 50, número 198, abr./jun. 2013. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/198/ril\\_v50\\_n198\\_p225.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/198/ril_v50_n198_p225.pdf)>. Acesso em: 17 maio 2022. p. 236.

processo de efetivação da saúde enquanto direito. De uma maneira geral, o MP desenvolve a capacidade institucional de criar um espaço de diálogos ao possibilitar a comunicação entre os principais atores que compõem o processo de formulação, gestão e fiscalização das políticas públicas em saúde. A atitude ativa e dialógica que alguns membros do MP adotam permitiu resultados positivos na horizontalização da relação entre Estado e sociedade, sobretudo porque permite pensar em novos arranjos institucionais que não necessariamente conduzem à judicialização das demandas em saúde. Isso tem permitido ao MP superar uma lógica de efetivação centrada no juiz e propor outras alternativas de atuação calcadas na ideia de juridicização das relações sociais.<sup>26</sup>

Portanto o Ministério Público dispõe de diversas ferramentas – judiciais e extrajudiciais – para contribuir na implementação de políticas públicas, como a convocação de reuniões, audiências públicas, expedição de recomendações, celebrações de termos/ compromissos de ajuste de condutas, além da possibilidade do exercício do controle de convencionalidade.

#### 4. LITÍGIOS COMPLEXOS EM DIREITOS HUMANOS

A ótica pluralista de ordens jurídicas, tanto de matriz constitucional quanto internacional, pugna pela harmonização dos diplomas protetivos em direitos humanos, de forma a acomodá-los no ordenamento jurídico pátrio<sup>27</sup>.

Entretanto a harmonização das ordens jurídicas não se limita, tão somente, na acomodação entre ordens, mas na efetividade dos direitos humanos e das garantias fundamentais, de modo a tomar medidas que sejam, de fato, protetivas e eficazes. Aqui, pode-se pensar em políticas públicas eficientes e com um controle judicial profícuo. Afinal, conforme

26 Ibid, p. 237; ASENSI, Felipe Dutra. Judicialização ou juridicização?: as instituições jurídicas e suas estratégias na saúde. **Physis – Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 33-55, 2010, p. 50. Nesta perspectiva, conferir: MAGGIO, Marcelo Paulo. **Tutela da saúde pública: novas perspectivas e a construtiva atuação do Ministério Público**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2018.

27 RAMOS, André de Carvalho. Pluralidade das ordens jurídicas: uma nova perspectiva na relação entre o Direito Internacional e o Direito Constitucional. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 106/107, p. 497-524, jan./dez. 2011/2012. p. 498.

Ana Paula de Barcellos, “políticas públicas são indispensáveis para a garantia e a promoção de direitos fundamentais”.<sup>28</sup>

Extraí-se, pois, a necessidade de estudo de técnicas que auxiliem na consecução de direitos humanos fundamentais, e na sua posterior tradução em políticas públicas, como a estruturação de litígios complexos em direitos humanos. Tais litígios consubstanciam-se em ferramentas contra o retrocesso, principalmente em sistemas jurídicos que se pautam em precedentes judiciais, sendo “mais efetivos quando jogam um papel complementar na busca por reconhecimento e promoção de direitos, e quando são articulados com demandas sociais”<sup>29</sup>.

O funcionamento efetivo do Sistema Interamericano de Direitos Humanos exige mais diálogo<sup>30</sup> que contemple a heterogeneidade de atores, como as Cortes Constitucionais, a sociedade civil, as vítimas de violações em direitos humanos, doutrinadores, defensores de direitos humanos<sup>31</sup>, *amicus curiae* e acadêmicos.

Nesse panorama, é necessário compreender o potencial do litígio estratégico em direitos humanos, que abrange

[...] instrumentos para gerar repercussão pública, fomentar o debate, de modo a criar condições para avanços no marco regulatório, com a aprovação ou revisão de legislação, ou na condução e implementação

28 BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In.: SARLET, Ingo Wolfgang. TIMM, Luciano Benetti. (org.). **Direitos Fundamentais**: orçamento e ‘reserva do possível’. 2ª Ed. Livraria do Advogado. p. 106

29 OSÓRIO, Letícia Marques. Litígio estratégico em direitos humanos: desafios e oportunidades para organizações litigantes. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, n. 01, v. 10, 2019. p. 577

30 Na visão de Evorah Cardoso, a “(...) principal deficiência do sistema interamericano hoje está no diálogo surdo que se estabelece entre suas decisões e as instituições domésticas. Quanto mais tais decisões passarem a fazer parte da engrenagem institucional do sistema doméstico, mais eficaz será o sistema interamericano. Esta parece ser a percepção acertada de “centros de direito de interesse público” como o *think tank DeJusticia* e a clínica jurídica “*Grupo de Derecho de Interes Público*” da Universidad de los Andes, ambos sediados na Colômbia. Ao se constituírem, optaram pela *advocacy* no âmbito doméstico, justamente por considerarem que já havia uma quantidade suficiente de atores bastante capacitados trabalhando para levar casos ao sistema interamericano. O nicho de atuação dessas entidades é a incorporação de *standards* do direito internacional, de modo geral, e especialmente da legislação e jurisprudência do sistema interamericano no âmbito doméstico. Dessa maneira, realizam *lobby* legislativo, elaborando projetos de lei, oferecem *expertise* para outras entidades apresentarem casos paradigmáticos junto ao Judiciário, apresentam *amici curiae* ao Tribunal Constitucional, produzem pesquisa jurídica sobre determinados temas ainda pouco explorados pela “doutrina”. Todas essas ações contribuem para a incorporação do sistema interamericano à cultura jurídica e às instituições domésticas.” (CARDOSO, Evorah. Ciclo de vida do litígio estratégico no Sistema Interamericano de Direitos Humanos: dificuldades e oportunidades para atores não estatais. **Revista electrónica del instituto de investigaciones “Ambrosio L. Gioja”**. Ano V, Número especial, 2011. Disponível em: <[https://bibliotecavirtual.cebrap.org.br/arquivos/272\\_artigo.pdf](https://bibliotecavirtual.cebrap.org.br/arquivos/272_artigo.pdf)>. Acesso em: 18 maio 2022. p. 376).

31 BORGES, Bruno Barbosa; CHADDAD, Maria Cecília Cury; GONZAGA, Victoriana Leonora C. Litígio Estratégico em Direitos Humanos: o papel da sociedade civil na promoção do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. In.: CONCI, Luiz Guilherme Arcaro; FACHIN, Melina Girardi. **Erosão democrática e riscos aos direitos sociais na América Latina**. 2021. Curitiba, Instituto Memória. p. 78

de políticas públicas, temas que ganham mais relevância que a própria decisão, uma vez que independem do resultado da disputa judicial (*policy oriented*).

O litígio estratégico pode se dar tanto por intermédio de ações individuais, quanto de ações coletivas<sup>32</sup>.

No Brasil, podem ser citados como exemplos de litígios estratégicos: o Mandado de Injunção nº 4733, que julgou a possibilidade de reconhecimento da “aplicação da Lei do Racismo à homofobia e à transfobia até edição de lei específica”<sup>33</sup>; a ADIN 5357, sobre a inclusão de pessoas com deficiência no ensino regular, sem repasse de ônus financeiro às mensalidades e matrículas<sup>34</sup>; a ADPF 54, quanto à possibilidade de interrupção de gravidez quando da gestação de fetos anencéfalos<sup>35</sup>; a ADPF 635, sobre a redução da letalidade policial; e a ADPF 760, ainda pendente de julgamento, que diz respeito ao reconhecimento do desmatamento ilegal da Floresta Amazônica e a necessidade de se estabelecer o Plano de Ação para prevenção e controle do desmatamento.

Os litígios estratégicos despertaram atenção pública em razão das questões sociais existentes no âmbito brasileiro, tornando-as como

[...] alavanca e matriz para a discussão pública, por intermédio de ações de comunicação e articulação em rede, que visam alcançar grande mobilização social, chamando a população para o engajamento, por meio de participação em manifestações, presença em audiências públicas, participação em consultas públicas, ou por meio de mobilização em redes sociais, com uso de ferramentas para engajamento da sociedade (pontua-se a utilização de *hashtags* específicas e de postagem sincronizada, como o uso de *thunderclap* no *Twitter*), além do engajamento de personalidades e influenciadores.

O litígio [...] é o gancho para as demais estratégias, as quais podem - e devem- acontecer independentemente da probabilidade de êxito no processo em trâmite no

32 Ibid. p. 81.

33 Ibid. p. 82.

34 BRASIL. STF. **ADIN 5357**. Rel. Min. Edson Fachin. Plenário. j. 09/06/2016. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12012290>>. Acesso em: 18 maio 2022.

35 BRASIL. STF. **ADPF 54**. Rel. Min. Marco Aurélio. Plenário. j. 12/04/2012. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3707334>>. Acesso em: 17 maio 2022.

Judiciário; reforçando a importância do orquestramento de ações. O litígio, no entanto, exige essa percepção e leitura de momento político e da possibilidade e viabilidade de recepção dessas temáticas, considerando diversos fatores, como a maturidade do tema junto à sociedade e tomadores de decisão, a composição da Corte, dentre outros fatores<sup>36</sup>.

Além disso, é necessário lançar luzes para importantes figuras que surgem no panorama do litígio estratégico, como a participação dos *amicus curiae* nos julgamentos das Cortes Constitucionais e nas Cortes Regionais. Esse ator busca auxiliar no julgamento da temática, trazendo novas reflexões e argumentos, no intuito de tecer diálogos profícuos e proveitosos<sup>37,38</sup>.

Da mesma forma, é relevante salientar o papel do Ministério Público dentro dos litígios complexos em direitos humanos. Além da possibilidade de atuação ativa dentro das demandas, por meio de investigações, atuação extrajudicial e litigância em juízo, abre-se a possibilidade de o órgão ministerial atuar como *amicus curiae*. Retrato disso, no âmbito latino-americano, na Corte Interamericana de Direitos Humanos, foi a inovadora participação do Ministério Público do Trabalho como *amicus curiae* no Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus Familiares vs. Brasil. O caso desperta a possibilidade de o Ministério Público assumir esse papel consultivo perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, além da vocação estabelecida constitucionalmente para a defesa dos direitos humanos<sup>39</sup>.

Em se tratando de ferramentas aptas ao diálogo, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, desenha-se, nos últimos anos, a convocação de audiências públicas com o objetivo de ouvir especialistas e pessoas representantes do objeto/tema a ser julgado. Tal iniciativa coaduna-se com a concepção do litígio estratégico, fomentando o espaço de diálogo, de modo a ouvir pessoas que, de fato, sejam impactadas com a decisão. Como exemplo, podem ser citadas: a Audiência Pública nº 17 sobre o

36 BORGES, Bruno Barbosa; CHADDAD, Maria Cecília Cury; GONZAGA, Victoriana Leonora C. Litígio Estratégico em Direitos Humanos: o papel da sociedade civil na promoção do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. In.: CONCI, Luiz Guilherme Arcaro; FACHIN, Melina Girardi. **Erosão democrática e riscos aos direitos sociais na América Latina**. 2021. Curitiba, Instituto Memória. p. 83.

37 Idem. Ibidem.

38 CARDOSO, Evorah Lusci Costa. **Litígio estratégico e sistema interamericano de direitos humanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 94.

39 CAMBI, Eduardo; PORTO, Leticia de Andrade; FACHIN, Melina Girardi. **Constituição e Direitos Humanos: tutela dos grupos vulneráveis**. São Paulo: Almedina, 2022. p. 601-602.

ensino religioso em escolas públicas (ADI 4439); Audiência Pública nº 20 sobre o armazenamento de perfis genéticos de condenados por crimes violentos ou hediondos (RE 973837); a Audiência Pública nº 21 sobre o marco civil da internet e suspensão do aplicativo *WhatsApp* por decisões judiciais no Brasil (ADI 5527, ADPF 403); a Audiência Pública nº 23 sobre a interrupção voluntária da gestação (ADPF 442); a Audiência Pública nº 31 sobre o funcionamento do Fundo Amazônia e a implementação de políticas públicas em matéria ambiental; a Audiência Pública nº 32 sobre a redução da letalidade policial (ADPF 635); a Audiência Pública nº 34 sobre a política nacional de educação especial (ADI 6590); a Audiência Pública nº 35 sobre o juiz de garantias (ADI 6298, 6299, 6300, 6305).<sup>40</sup>

As audiências, abertas à participação da sociedade civil, buscam contemplar a pluralidade da composição social e da representatividade dos interessados e *experts* no tema. É relevante frisar a grande repercussão temática das audiências selecionadas, que revelam “ferramentas para transformação da jurisprudência dos tribunais e formação de precedentes, para provocar mudanças legislativas ou de políticas públicas”<sup>41</sup>.

No que concerne à participação social, tem-se sua indissociabilidade da cidadania ativa, que floresce com o engajamento da população em torno de suas necessidades e anseios. Portanto a participação de *amicus curiae* e as audiências públicas, seja no âmbito nacional ou regional, integram o conceito de *constitucionalismo dialógico*, que amplia o acesso à justiça e efetiva a cidadania.<sup>42</sup>

## 5. CONCLUSÃO

A efetivação dos direitos humanos fundamentais sociais caracteriza-se pela sua progressividade, em razão do ônus econômico para sua realização. As políticas públicas são indispensáveis para a garantia e a promoção desses direitos. É nesse diapasão que teorias econômicas, como a da reserva do possível, são invocadas com o objetivo de barrar

40 BRASIL. STF. **Audiências públicas realizadas**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/audiencia-publica/audienciaPublica.asp?tipo=realizada#:~:text=A%20Audi%C3%Aancia%20P%C3%BAblica%20ser%C3%A1%20realizada%20no%20Supremo%20Tribunal%20Federal%2C%20por,prevista%20no%20anexo%20deste%20despacho.%22>>. Acesso em: 18 maio 2022.

41 CARDOSO, Evorah. Ciclo de vida do litígio estratégico no Sistema Interamericano de Direitos Humanos: dificuldades e oportunidades para atores não estatais. **Revista electrónica del instituto de investigaciones “Ambrosio L. Gioja”**. Ano V, Número especial, 2011. Disponível em: <[https://bibliotecavirtual.cebrap.org.br/arquivos/272\\_artigo.pdf](https://bibliotecavirtual.cebrap.org.br/arquivos/272_artigo.pdf)>. Acesso em: 18 maio 2022. p. 366.

42 CAMBI, Eduardo; PORTO, Leticia de Andrade; FACHIN, Melina Girardi. **Constituição e Direitos Humanos**: tutela dos grupos vulneráveis. São Paulo: Almedina, 2022. p. 603.

o gasto desmesurado do recurso público. Por outro lado, há de se preservar o núcleo essencial dos direitos fundamentais para assegurar a manutenção do mínimo existencial da dignidade da pessoa humana.

Em razão da demora em proporcionar políticas públicas de qualidade, da omissão do poder público ou da escassez de recursos, cabe ao Poder Judiciário a tutela dos direitos sociais, pela provocação de atores como o Ministério Público, cuja atribuição constitucional essencial é a de promover direitos humanos fundamentais.

O papel ativo do sistema judicial para a consecução dos direitos humanos desponta críticas em razão de possíveis violações tanto do princípio democrático quanto do princípio da separação dos Poderes.

Ao remontar à pergunta de pesquisa, que cingia em responder: “a estruturação do litígio complexo em direitos humanos constitui-se em nova forma apta para tornar as políticas públicas mais eficazes?”, o texto procura salienta a importância do litígio complexo em direitos humanos para a efetivação das políticas públicas, na medida em que permite a reunião da pluralidade de atores para o diálogo e fomento de soluções efetivas, seja pela proposição de audiências públicas – como as realizadas no âmbito do Supremo Tribunal Federal – ou por meio do engajamento de *amicus curiae*, mecanismos que reforçam a democracia participativa e o constitucionalismo dialógico.

Além da participação social, é relevante o fortalecimento do sistema de justiça, para que, por meio do exercício das liberdades democráticas, as instituições possam cumprir seus deveres constitucionais, mas também contribuir com opiniões e críticas que fortaleçam o Estado Democrático de Direito.

O papel do Poder Judiciário não se confunde com aquele realizado pelo gestor público, cabendo, pelo controle judicial das políticas públicas, suprir omissões inconstitucionais que impedem ou dificultam o exercício da cidadania.

Para a promoção da tutela judicial, em países de modernidade tardia, é imprescindível a atuação do Ministério Público, como protagonista da defesa dos direitos humanos fundamentais dos grupos mais vulneráveis. Compete ao Ministério Público mediar os conflitos sociais, interagir com os Conselhos de Direitos, atuar em rede, propor políticas públicas, valer-se dos métodos de resolução extrajudicial, exercer o controle de constitucionalidade e de convencionalidade, bem

como, se necessário, demandar judicialmente em nome da proteção dos grupos mais vulneráveis.

As mudanças e transformações sociais exigem o exercício ativo da cidadania e um sistema de justiça eficiente. A democratização de espaços deliberativos e a percepção da importância do diálogo para políticas públicas mais fortes e eficazes mostram o respeito pela heterogeneidade cultural e universalização dos direitos humanos fundamentais.<sup>43</sup>

## REFERÊNCIAS

ASENSI, Felipe Dutra. Judicialização ou juridicização?: as instituições jurídicas e suas estratégias na saúde. **Physis – Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 20, n<sup>o</sup> 1, p. 33-55, 2010

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In.: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. (org.). **Direitos Fundamentais: orçamento e ‘reserva do possível’**. 2<sup>a</sup> Ed. Livraria do Advogado.

BORGES, Bruno Barbosa; CHADDAD, Maria Cecília Cury; GONZAGA, Victoriana Leonora C. Litígio Estratégico em Direitos Humanos: o papel da sociedade civil na promoção do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. In.: CONCI, Luiz Guilherme Arcaro; FACHIN, Melina Girardi. **Erosão democrática e riscos aos direitos sociais na América Latina**. 2021. Curitiba, Instituto Memória.

BRASIL. STF. **ADPF 54**. Rel. Min. Marco Aurélio. Plenário. j. 12/04/2012. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3707334>>. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. STF. **ADIN 5357**. Rel. Min. Edson Fachin. Plenário. j. 09/06/2016. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12012290>>. Acesso em: 18 mai 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADPF 347 MC/DF**. Rel. Min. Marco Aurélio. j. 09.09.2015. Disponível em: <<https://redir.stf>.

43 CAMBI, Eduardo; PORTO, Leticia de Andrade. FACHIN, Melina Girardi. **Constituição e Direitos Humanos: tutela dos grupos vulneráveis**. São Paulo: Almedina, 2022. p. 618.

[jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665](https://jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665)>. Acesso em: 18 maio 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADO 2/DF**. 15/04/2020. Plenário. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752545388>>. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. RÁDIO SENADO. **Promulgada emenda constitucional sobre gastos em educação em 2020 e 2021**. 27 abr. 2022. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2022/04/27/promulgada-emenda-constitucional-sobre-gastos-em-educacao-em-2020-e-2021>>.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no Recurso Especial nº 1.304.269/MG**. Rel. Min. Og Fernandes. Disponível em: <[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=76952014&num\\_registro=201200320156&data=20171020&tipo=5&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=76952014&num_registro=201200320156&data=20171020&tipo=5&formato=PDF)>. Acesso em: 17 maio 2022.

BRASIL. STJ. REsp 1.537.530/SP. Rel. Min. Herman Benjamin. Segunda Turma. j. 27/04/2017.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Referendo na medida cautelar na arguição de descumprimento de Preceito Fundamental 709 Distrito Federal**. J. 05/08/2020. Plenário. Rel. Min. Roberto Barroso. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754033962>>. Acesso em: 18 maio 2022.

BRASIL. STF. **Audiências públicas realizadas**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/audienciapublica/audienciaPublica.asp?tipo=realizada#:~:text=A%20Audi%C3%Aancia%20P%C3%BAblica%20oser%C3%A1%20realizada%20no%20Supremo%20Tribunal%20Federal%2C%20por,prevista%20no%20anexo%20deste%20despacho.%22>>. Acesso em: 18 maio 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Referendo no referendo na medida cautelar na arguição de descumprimento de Preceito Fundamental 854/DF**. Plenário. j. 17/12/2021. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759335458>>. Acesso em: 19 maio 2022.

CAMBI, Eduardo; FOGAÇA, Marcos Vargas. Ministério Público resolutivo: o modelo contemporâneo de atuação institucional. **Revista dos Tribunais**, vol. 982, Agosto 2017.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo. Direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário**. 3. ed. Belo Horizonte: D´Plácido, 2020.

CAMBI, Eduardo; PORTO, Leticia de Andrade; FACHIN, Melina Girardi. **Constituição e Direitos Humanos: tutela dos grupos vulneráveis**. São Paulo: Almedina, 2022.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CARDOSO, Evorah Lusci Costa. **Litígio estratégico e sistema interamericano de direitos humanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CARDOSO, Evorah Lusci Costa. Ciclo de vida do litígio estratégico no Sistema Interamericano de Direitos Humanos: dificuldades e oportunidades para atores não estatais. **Revista electrónica del instituto de investigaciones “Ambrosio L. Gioja”**. Ano V, Número especial, 2011. Disponível em: <[https://bibliotecavirtual.cebrap.org.br/arquivos/272\\_artigo.pdf](https://bibliotecavirtual.cebrap.org.br/arquivos/272_artigo.pdf)>. Acesso em: 18 maio 2022. p. 366.

COSTA, Bruno Andrade. O controle judicial nas políticas públicas. Análise das decisões judiciais e seu cumprimento para a realização progressiva dos direitos fundamentais sociais. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 50, n. 199, jul./set. 2013. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/>

id/502928/000991428.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 17 maio 2022.

OLIVEIRA, Luciano Moreira de. O Ministério Público brasileiro e a implementação de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, ano 50, número 198, abr./jun. 2013. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/198/ril\\_v50\\_n198\\_p225.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/198/ril_v50_n198_p225.pdf)>. Acesso em: 17 maio 2022.

OSÓRIO, Leticia Marques. Litígio estratégico em direitos humanos: desafios e oportunidades para organizações litigantes. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, nº 01, v. 10, 2019.

PEREIRA, Ana Lúcia Pretto. **A reserva do possível na jurisdição constitucional brasileira: entre o constitucionalismo e democracia**. 277 fls. Dissertação (Mestrado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2009.

RAMOS, André de Carvalho. Pluralidade das ordens jurídicas: uma nova perspectiva na relação entre o Direito Internacional e o Direito Constitucional. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 106/107, p. 497-524, jan./dez. 2011/2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Coords.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.