

DAS FORMAS DE CONTROLE SOCIAL SOBRE AS AÇÕES E OS SERVIÇOS DE SAÚDE

(*) Este trabalho, de caráter meramente informativo, foi elaborado a pedido da Associação dos Secretários Municipais de Saúde do Estado de São Paulo e se destina a divulgação entre os profissionais de saúde. Setembro/91.

LENIR DOS SANTOS(1)
GUIDO IVAN DE CARVALHO(2)

INTRODUÇÃO

O controle social é a expressão mais viva da participação da sociedade nas decisões tomadas pelo Estado no interesse geral.

No caso da saúde, o texto constitucional de 88 enuncia, como uma das diretrizes do sistema único de saúde, a “participação da comunidade”, que pode efetivar-se mediante: representação em órgãos colegiados deliberativos, fornecimento de subsídios às autoridades incumbidas da gestão dos serviços e ações de saúde e proposição ou reivindicação de medidas específicas destinadas a atender às necessidades da população.

A presença dos usuários nos conselhos de saúde (nacional, estaduais e municipais), que é paritária em relação ao conjunto dos demais segmentos integrantes do colegiado, espelha uma conquista do SUS, sobretudo se se considerar que os conselhos atuam na

formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros (§ 2o. art. 1o. Lei 8.142/90).

Por meio deste canal institucional (conselhos de saúde) comunidade pode agir no sentido das duas outras possibilidades de participação e cobrança: fornecimento de subsídios às autoridades gestoras do sistema e proposição ou reivindicação de medidas específicas de interesse da coletividade.

Aliás, cumpre registrar que o projeto de lei que institui o Código de Saúde do Estado de São Paulo (Lei Orgânica Estadual da Saúde), a ser apreciado pela Assembleia Legislativa, além de explicitar adequadamente as atribuições do Conselho Estadual de Saúde, criou a figura do ouvidor geral, um verdadeiro “ombudsman” para defender os legítimos direitos do cidadão, administrado ou usuário e fiscalizar a atuação das autoridades e agentes administrativos. A figura do “ombudsman”, que nasceu na Suécia e vem sendo adotada em todo o mundo, nos mais variados setores da Administração Pública e da iniciativa privada, com outras designações além da original, como “fiscal do povo”, “ouvidor”, “corregedor administrativo”, “inspetor geral”, “controlador do Estado” etc, é um importante instrumento de controle e fiscalização das atividades de um organismo público ou privado. O “ombudsman”, ou “ouvidor geral” como está no projeto do Código de Saúde do Estado, é alguém que, pertencendo ao próprio serviço (Secretaria da Saúde), tem poderes para agir independen-

temente na fiscalização e no controle dos serviços prestados ao público, sem receio de ser despedido durante o seu mandato. O “ombudsman” tem a função de receber as queixas e reclamações dos usuários ou consumidores, apurar os fatos e resolver as questões levantadas, junto à direção do serviço ou da empresa, podendo também, por iniciativa própria, investigar fatos apontados na imprensa e outros do seu conhecimento eventual.

Entretanto, o controle social pode estender-se em outras manifestações de garantia do direito humano à saúde e, sob determinado ângulo, mais eficazes — porque de efeitos preventivo e corretivo imediatos — do que os resultados decorrentes da atuação dos conselhos de saúde.

A principal dessas manifestações, de caráter verdadeiramente administrativo e de inigualável alcance político, consiste em colocar o cidadão no centro do processo de avaliação das ações e dos serviços de saúde.

Quando a avaliação do desempenho do SUS e dos resultados produzidos deixar de constituir apenas uma tarefa de controle interno dos órgãos do Estado, invariavelmente orientada por critérios fixados unilateralmente e com utilização de indicadores quase sempre quantitativos e de formulação abstrata e distante da realidade, o serviço público de saúde ganhará autenticidade, porque corresponderá às necessidades reais da população. E será economicamente menos dispendioso, como acontece quando a qualidade

- 1) Procuradora da UNICAMP e membro do Núcleo de Pesquisa em Direito Sanitário da USP e do Centro de Estudos e Pesquisa em Direito Sanitário.
- 2) Advogado, ex-procurador geral da UNICAMP e membro do Centro de Estudos e Pesquisa em Direito Sanitário.

(refratária ao desperdício) e erigida em exigência natural das pessoas, sejam servidores públicos ou não.

Com essa mudança na estrutura e no funcionamento do SUS, que provocará, fatalmente, o engajamento dos servidores públicos na missão de servir ao público, a administração dos serviços de saúde e os resultados da sua atuação ganharão em eficiência e relevância social e o Estado deixará de ser o árbitro incontestável do interesse coletivo. O interesse coletivo, geral, da população se evidenciará por meios naturais, ou seja, mediante a declaração de necessidades dos destinatários do serviço e a avaliação por estes feita dos serviços oferecidos pelo Estado.

Essa é a manifestação mais importante do controle social: o cidadão e usuário no centro do processo de avaliação e o Estado deixando de ser o árbitro infalível do interesse coletivo, do bem comum.

A representação dos usuários nos Conselhos de Saúde pode, aliás, incentivar e garantir esta participação concreta, que será mais ampla e se exercerá no dia a dia da dinâmica do SUS.

Uma outra manifestação do controle social exercido pelo usuário, cidadão e administrado se refere à exigência de mudança de mentalidade do servidor público da área de saúde, onde a matéria prima do trabalho é um bem de valor inestimável e as relações entre o prestador de serviços e o cliente são influenciadas pelo ânimo de cada um dos agentes. Mudança de mentalidade no sentido da "accountability" na administração pública, a busca do resultado e a responsabilidade por ele. Sentir-se parte. Querer o melhor resultado para o cliente-cidadão, enfim.

Num trabalho que apresentou, em 1987, para figurar numa coletânea de textos sobre "Accountability no serviço público, e divulgado na Revista de Administração Pública, RJ, fevereiro de 1990, ANNA MARIA CAMPOS, mostra que "o exercício da accountability é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadão, entre burocracia e clientes. O comportamento (responsável ou não responsável) dos servidores

públicos é consequência das atitudes e comportamentos das próprias clientelas. Somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a accountability. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor".

Isto porque, sendo a accountability (ainda intraduzível entre nós, por ser um conceito cultural, uma questão de vivência da democracia) "sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo" como esclarece a mesma autora, ela "tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade", afirmando, em seguida, que

"a medida que a democracia vai amadurecendo, o cidadão, individualmente, passa do papel de consumidor de serviços públicos e objeto de decisões públicas a um papel ativo de sujeito. A mudança do papel passivo para o de ativo guardião de seus direitos individuais constitui um dramático avanço pessoal, mas, para alcançar resultados, há outro pré-requisito: o sentimento de comunidade. Em outras palavras, é a emergência e o desenvolvimento de instituições na sociedade que favorecem a recuperação da cidadania e, portanto, a verdadeira vida democrática. A cidadania organizada pode influenciar não apenas o processo de identificação de necessidades e canalização de demandas, como também cobrar melhor desempenho do serviço público. Este parece ser o caminho para a accountability".

É oportuno transcrever, aqui, o teor da sugestão feita, no início de março deste ano, à equipe do Governo Fleury, que estava prestes a assumir o poder estadual, visando à busca e manutenção da qualidade dos serviços públicos e a um novo conteúdo da relação Estado-Sociedade:

"Consideração preliminar

Não obstante saber-se que o êxito do Serviço Público depende, fundamentalmente, do estágio de cultura política do povo (conscientização do cidadão para exigir dos Poderes Públicos os seus direitos de

cidadania); que a responsabilidade objetiva do prestador de serviços públicos (o Estado, como um todo, e os agentes públicos individualmente considerados) é uma decorrência dos avanços do exercício democrático, informador da relação Estado/Sociedade; e que só o tempo pode trazer resultados positivos em prol do fortalecimento da Sociedade diante do Estado.

O Governo pode promover, apoiar e influir o processo de conscientização para inverter os valores dessa relação Estado/Sociedade, de modo a que o cidadão passe, de destinatário nominal dos serviços públicos e virtual usuário ou consumidor, a credor exigente desses serviços, em termos de oportunidade, qualidade e resolutividade.

Cabendo ao Estado garantir o bem-estar e a justiça sociais, como objetivos de uma ordem social que tenha por base o primado do trabalho (art. 193 da Constituição da República), o seu primeiro dever é favorecer a democracia, nas múltiplas expressões com que ela se apresenta no contexto de uma nação.

E a expressão mais viva, mais forte e mais aprimorada de democracia — na ótica da relação Estado/Sociedade — se dá no tocante à responsabilidade na prestação de serviços e à exigibilidade de serviços de qualidade, adequada e oportunamente prestados, por parte do cidadão e da sociedade como um todo.

MEDIDA SUGERIDA

Finalidade: restauração do conteúdo político e ético da relação Estado/Sociedade, visando impor o primado do interesse coletivo na ordem social e econômica.

Objetivos:

- a) garantir ao cidadão a exigibilidade de serviços públicos de qualidade, prestados oportunamente e de modo eficaz;
- b) melhorar a qualidade dos serviços;
- c) dar efetividade e resolutividade aos serviços prestados;
- d) evitar desperdícios;
- e) identificar os órgãos e os agentes públicos responsáveis pela prestação dos serviços, corrigir as distorções e desvios da Administração e punir os agentes faltosos.

Instrumentos:

- a) afastar os obstáculos tradicionais à comunicação entre o Estado e a Sociedade (Administração e Cidadão, Governo e Clientela), como a burocracia, a falta de transparência, a impunidade dos servidores e dirigentes faltosos, a excessiva normatização e regulamentação;
- b) criar mecanismos ágeis de controle e cobrança, pelo cidadão e usuário, da atuação do Poder Público (mecanismos internos e externos, autônomos no tocante à fiscalização);
- c) dar publicidade aos seus atos;
- d) possibilitar a participação da sociedade na formulação de políticas e definição de programas adequados às necessidades do povo;
- e) tornar eficaz a articulação entre os órgãos da administração direta, indireta e fundacional, para evitar a duplicidade de meios para os mesmos fins, garantir a ampliação e a melhoria dos serviços etc.

JUSTIFICAÇÃO

A medida ora proposta se justifica pelos seus próprios fundamentos.

Mas não é demais dizer que é daquelas medidas que marcam uma administração e definem um estilo de governo, porque a sua prática passará a permear as ações e os serviços do Poder Público, caracterizando, nitidamente, a relação entre o Estado e a Sociedade.

No fundo, é um instrumento da democracia; ou da construção da democracia possível em nosso estágio cultural.

Se adotada no início do Governo, balizará desde logo a atuação dos novos dirigentes do primeiro ao último escalão da hierarquia.

Creio que nesta onda da conscientização de direitos o controle social vai-se definir e

consolidar.

Do ponto de vista do DIREITO, dos instrumentos com que o Estado armou a sociedade, temos hoje alternativas de solução para cada tipo de violação, pelo Estado, dos seus deveres sociais". (Sugestão feita por GUIDO IVAN DE CARVALHO).

MODALIDADES E INSTRUMENTOS DE CONTROLE

ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Já se faz sentir entre nós a mobilização da comunidade no sentido de participar das decisões governamentais de interesse geral e de exprimir livremente as suas reivindicações.

A consciência da cidadania é um fato, que a Constituição de 88 apenas registrou ao enunciar direitos e garantias individuais e direitos sociais. Mas falta muito ainda para alcançarmos o estágio, já atingido por outros povos, em que o Estado presta contas à Sociedade, em que o Estado ouve a Sociedade, em que o Estado volta atrás quando decisões são tomadas em dessintonia com o interesse coletivo.

De qualquer forma, como o exercício do controle social da atuação dos Poderes Públicos, com efeitos positivos, é uma decorrência da prática da democracia, é importante que os cidadãos continuem se organizando em associações as mais diversas (de consumidores; de pais e mestres, de profissionais, de comunidades eclesiais, de moradores de bairro e outras) e prossigam exigindo do Estado o cumprimento do seu papel em favor do bem-estar social.

A **accountability** da administração pública só acontecerá, de fato, se houver mudança no conteúdo da relação governo-cidadão. E esta mudança só produzirá efeito na medida em que os cidadãos efetivamente ampliarem e consolidarem as suas organizações e passarem a exigir os seus direitos, em qualquer instância, perante quem quer que seja, e em todas as ocasiões

em que ocorrer violação do dever do Estado.

A mobilização da comunidade é, na verdade, o mais poderoso instrumento de controle social, com evidente repercussão no processo de representação popular, na composição dos tribunais e nas linhas de atuação dos meios de comunicação.

INSTRUMENTOS DE REPRESENTAÇÃO INSTITUCIONAL E MEDIDAS JUDICIAIS

CONSELHOS DE SAÚDE

A forma mais direta de controle social no Sistema Único de Saúde é a prevista na Constituição da República, no art. 198, III:

"Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

III - participação da comunidade".

A Lei 8.142, de 28.12.90 regulamentou esta participação, criando as instâncias colegiadas do SUS: a Conferência de Saúde e o Conselho de Saúde.

"Art. 10. O Sistema Único de Saúde - SUS, de que trata a Lei 8.080, de 19.9.90, contará em cada esfera de governo, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, com as seguintes instâncias colegiadas: I - a Conferência de Saúde; e II - o Conselho de Saúde".

Compete ao Conselho de Saúde atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros.

Estão representados no Conselho de Saúde vários segmentos da sociedade: usuários, prestadores de serviços de saúde e os trabalhadores da área, além do Poder Público. A participação do usuário é paritária em relação ao conjunto dos demais segmentos com representação no Conselho. Assim, se um Conselho de Saúde tiver dez representantes do Poder Público e dez representantes dos trabalhadores de saúde e prestadores de serviços de saúde deverá ter 20 representantes dos usuários.

Qualquer cidadão poderá, através de seus representantes no Conselho de Saúde, acompanhar, fiscalizar e avaliar os serviços de saúde públicos ou privados, representando contra qualquer ato que julgue atentatório ao seu direito à saúde.

Portanto, é de suma importância que os usuários do sistema de saúde conheçam os seus conselhos de saúde, uma vez que eles existem tanto na esfera federal, quanto na esfera estadual e municipal.

MINISTÉRIO PÚBLICO

Outra fonte importante para o exercício do controle social no Sistema Único de Saúde é o Ministério Público.

Conforme reza a Constituição Federal, art. 127.

"O Ministério Público é instituição permanente essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais individuais indisponíveis".

São funções institucionais do MP, dentre outras, a de

"zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia". (art. 129, II).

A função do Ministério Público de guardião da sociedade, vigilante da ordem e do respeito dos Poderes Públicos aos direitos assegurados aos cidadãos pela Constituição da República, no tocante à saúde teve a sua atuação realçada, uma vez que a Constituição tratou somente a saúde como "serviço de relevância pública" e incumbiu o Ministério Público de zelar pela garantia da prestação dos "serviços de relevância pública". Vemos que o legislador redobrou seus cuidados quando tratou da saúde, definindo-a como serviços de relevância pública.

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL DO CONGRESSO NACIONAL E DAS ASSEMBLÉIAS LEGISLATIVAS

A Constituição Federal previu em seu artigo 58 que

"O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação".

Dentre as competências fixadas na Constituição, como de convocar Ministro de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições, solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão, está a de

"receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas" (art. 58, IV).

A Constituição de 1988 reforçou o papel das comissões. Deu-lhes atribuições relevantes, como a de convocar Ministros de Estados para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições; realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões de autoridades ou entidades públicas.

Qualquer cidadão poderá representar, reclamar contra qualquer ato ou omissão de autoridade pública ou entidade pública. Basta endereçar, no caso da saúde, à Comissão de Seguridade Social do Congresso Nacional. Como quase todas, ou todas as Constituições estaduais seguiram os passos da Constituição Federal, as Assembléias Legislativas dos Estados também contam com as suas comissões, incluindo a da saúde. Qualquer irregularidade no setor saúde, causado por uma autoridade pública ou por um órgão público, poderá ser objeto de petição endereçada à Comissão da Seguridade Social.

Cabe ao cidadão ajudar a fiscalizar e controlar os serviços de saúde e peticionando às comissões de saúde.

TRIBUNAL DE CONTAS

Constituição de República — art. 74 § 2o.

"art. 74, § 2o. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União".

O Tribunal de Contas da União é o órgão auxiliar do Congresso Nacional ao qual compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta.

Todo cidadão é parte legítima para denunciar ao Tribunal de Contas da União irregularidades e ilegalidades verificadas contra o patrimônio público.

DIREITOS E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS

Lançando mão do ensinamento do Constitucionalista José Afonso da Silva sobre a distinção existente entre direitos e garantias temos "que os direitos são bens e vantagens conferidas pela norma, enquanto as garantias são meios destinados a fazer valer esses direitos, são instrumentos pelos quais se asseguram o exercício e gozo daqueles bens e vantagens" (Curso de Direito Constitucional Positivo). A toda garantia contrapõe um direito.

Estão previstas na Constituição da República garantias individuais e garantias dos direitos coletivos, denominados pelos nossos doutrinadores de *remédios constitucionais*. São remédios colocados à disposição do cidadão para garantir direitos constitucionais. Muitos deles, por provocar a atividade jurisdicional, ou seja, por exegir a apreciação do Poder Judiciário, são denominados de ações constitucionais. Entre as garantias individuais e coletivas previstas na Constituição e que ora nos interessa, temos:

— o direito de petição; o mandado de segurança, individual e coletivo; o mandado de injunção, individual e coletivo; o habeas data; a ação popular.

a. Direito de Petição

Art. 5º., XXXIV

“são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a – o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”;

A quem cabe

O direito de petição cabe a qualquer pessoa. Seja pessoa física ou jurídica; indivíduo ou grupos; nacionais ou estrangeiros.

A quem dirigir

A petição será dirigida a qualquer autoridade, seja do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário. Federal, Estadual ou Municipal.

A autoridade recebedora da petição terá que se manifestar motivadamente, seja para aceitá-la ou negá-la. Jamais poderá ficar sem resposta petição dirigida à autoridade pública, sob pena de se negar eficácia a essa garantia constitucional. A recusa da autoridade a oferecer resposta à petição lhe endereçada poderá ensejar mandado de segurança.

b. Mandado de Segurança

Art. 5º., LXIX

“conceder-se-a mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por “habeas corpus” ou “habeas data”, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público”.

O mandado de segurança visa proteger direito líquido e certo individual lesado ou ameaçado.

Quem pode impetrar

O titular do direito ofendido ou ameaçado.

Contra quem se pode impetrar

Contra autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições públicas. É considerado autoridade pública: Governadores, Secretários de Estados, Ministros, Diretores, os dirigentes de autarquias e de entidades paraestatais; aqueles que exercem funções públicas delegadas (concessionários e permissionários de obras ou serviços); todo os agentes de pessoas jurídicas privadas que executem, a qualquer título, atividades, serviços e obras pública etc..

Quais as situações amparáveis por Mandado de Segurança

Sempre que houver ameaça ou lesão de direito líquido e certo praticado por autoridade pública. Visa o mandado de segurança corrigir o abuso de poder, o ato ou omissão ilegal, lesiva de direito individual.

Na melhor definição que é a de *Hely Lopes Meirelles*, direito líquido e certo *“é o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercido no momento da impetração. Por outras palavras o direito invocado, para ser amparável por mandado de segurança, há de vir expresso em norma legal e trazer em si todos os requisitos e condições de sua aplicação ao impetrante; se a sua existência for duvidosa; se a sua extensão ainda não estiver delimitada; se o seu exercício depender de situações e fatos ainda indeterminados, não rende ensejo à segurança, embora possa ser defendido por outros meios judiciais”* (Mandado de Segurança – 13a. edição).

c. Mandado de Segurança Coletivo

Art. 5º., LXX –

“O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por: a) partido político com representação sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados”.

As entidades de classe e associativas tem legitimidade para agir em nome de seus membros ou associados em busca da reparação de direito subjetivo

individual ferido por autoridade pública.

Mandado de Injunção

Constituição Federal, art. 5º., LXXI

“conceder-se-a mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”.

O mandado de injunção é uma ação constitucional nova no nosso direito. Foi criada na Constituição de 1988. Constitui uma garantia ao indivíduo que se sentir desprotegido em razão da inexistência de norma regulamentadora de um direito ou prerrogativa. O mandado de injunção visa garantir qualquer direito constitucional pendente de regulamentação.

Quando cabe o mandado de injunção

Sempre que existir um direito ou prerrogativa que não possa ser exercido pelo indivíduo por falta de norma regulamentadora. Não compete ao Juiz regulamentar a matéria, mas sim garantir ao indivíduo o exercício daquele direito. O mandado de injunção não tem o condão de fazer com que a norma seja regulamentada, mas sim de garantir o seu exercício.

Quem pode impetrar

O sujeito do direito ou da liberdade ou da prerrogativa constitucional. Só pode reclamar o legítimo titular do direito. Quem não for o titular do direito não poderá reclamá-lo.

Também poderá impetrar mandado de injunção o sindicato (art. 8º., III) no interesse coletivo de categorias de trabalhadores.

Contra quem se pode impetrar o mandado de injunção

Pode-se impetrar mandado de injunção contra o Poder Público e contra o particular. Basta que exista um direito que não possa ser exercido por falta de norma regulamentadora.

e. Habeas Data

Constituição Federal, art. 5o.,
LXXII

"Conceder-se-á "habeas data": a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público"; b) para a retificação de dados, quando não se preferir fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo".

Vê-se que o objeto do habeas data é o acesso da pessoa natural ou jurídica aos registros ou banco de dados de órgãos ou entidades governamentais ou de caráter público, com o fim de obter informações ou a retificação dos dados ali existentes.

Esta importante garantia constitucional pode ser eventualmente usada pelo cidadão para ter acesso, p.ex., à sua ficha ou cadastro clínico, com o objetivo de conhecer e, se for o caso retificar informações ou dados inverídicos.

f. Ação Popular

Constituição Federal, art. 5o.
LXXIII

"Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e ônus da sucumbência".

A ação popular confere ao povo a legitimidade para defender, via Poder Judiciário, o interesse público. A ação popular visa a proteção do interesse coletivo. Qualquer cidadão é parte legítima para defender a coletividade. Ele como parte da coletividade invoca a tutela jurisdicional. Repetindo José Afonso da Silva, a ação popular é "um remédio constitucional pelo qual qualquer cidadão fica investido de legitimidade para o exercício de um poder de natureza essencialmente política, e constitui manifestação direta da soberania popular consubstanciada no art. 1o., parágrafo único, da Constituição: todo poder emana do povo, que o exerce

por meio de seus representantes eleitos ou diretamente". (Curso de Direito Constitucional Positivo, 6a. edição).

A ação popular é, portanto, a garantia dos direitos coletivos. Ela se reserva à proteção do patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. E qualquer cidadão pode invocar a tutela jurisdicional. Basta que um direito ou interesse público esteja sendo lesado.

g. Direito dos Consumidores

Constituição da República – Arts. 5o. XXXII e art. 170, V.

Código de defesa do Consumidor – Lei n. 8.078, de 11.9.90.

A proteção aos consumidores, garantida na Constituição da República e no Código do Consumidor, em muitos momentos, se entrelaça como o direito à saúde e abre caminho valioso para o cidadão buscar no Poder Judiciário a proteção adequada à violação de seu direito à saúde.

O Código do Consumidor é hoje instrumento importante para o cidadão na guarda, defesa e proteção da saúde.

DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Ao Supremo Tribunal Federal compete, precipuamente, a guarda da Constituição.

Compete ao STF julgar a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual.

Também a arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente desta Constituição será apreciada pelo STF.

podem propor a ação de inconstitucionalidade: (art. 103):

- "I – o Presidente da República;*
- II – a Mesa do Senado Federal;*
- III – a Mesa da Câmara dos Deputados;*
- IV – a Mesa da Assembléia Legislativa;*
- V – o Governador de Estado;*
- VI – O Procurador-Geral de República;*
- VII – o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;*
- VIII – partido político com representação no Congresso Nacional;*

IX – confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

A inconstitucionalidade pode ser declarada por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional. (art. 103, § 2o.).

– Da Ação de Inconstitucionalidade por Omissão

Esta medida está prevista no § 2o. do art. 103 da Constituição Federal, combinado com o artigo 102, I, "a":

Art. 102 Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I – processar e julgar, originariamente: a) a ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual;

Art. 103,

§ 2o. Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

Vejamos uma hipótese: a Constituição Federal definiu o Sistema Único de Saúde e tratou da sua descentralização, com direção única em cada esfera de governo (art. 198, I).

No art. 196 disse que a saúde é direito de todos e dever do Estado e no art. 197 determinou que cabe ao Poder Público dispor sobre as ações e os serviços de saúde, que são de relevância pública.

Ao dispor sobre normas gerais de organização do SUS, a Lei Orgânica (lei 8080/90) estatuiu que compete à direção nacional do SUS, dentre outras coisas, "promover a descentralização, para as unidades federadas e para os municípios, dos serviços e ações de saúde, respectivamente, de abrangência estadual e municipal" (art. 16, XV).

Ora, nem os Estados nem os Municípios podem executar, plenamente, as suas tarefas no setor de saúde, decorrentes da organização descentralizada do SUS, se não dispuserem dos serviços até então geridos pela União, quando a assistência à saúde era fortemente centralizada. Portanto, caberia uma ação de inconstitucionalidade

dade por omissão, a fim de que o órgão administrativo competente do Ministério da Saúde concretize a transferência de serviços (bens móveis, imóveis e recursos correspondentes à manutenção e desenvolvimento dos serviços).

DEFENSORIA PÚBLICA

Constituição de República, art. 134.

"A defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5o., LXXIV".

Considerando que para se requerer a tutela jurisdicional do Estado é necessário se fazer representar por advogado, a Constituição, no seu art. 5o. LXXIV, garantiu, aos que comprovarem insuficiência de recursos, a assistência jurídica gratuita. É a Defensoria Pública o órgão competente para oferecer, gratuitamente, ao cidadão que demonstrar insuficiência de recursos, a orientação e defesa necessárias

para fazer valer seus direitos.

Lei Complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para a sua organização nos Estados.

Alguns Estados já contam com Defensoria Jurídica como é o caso do Rio de Janeiro. Outros mantêm serviços de Assistência Judiciária em suas Procuradorias Jurídicas, como ocorre no Estado de São Paulo, que mantém, na Procuradoria Geral do Estado um setor que oferece assistência jurídica aos necessitados.

CONCLUSÃO:

Acabamos de ver o elenco de instrumentos de defesa que a Constituição da República e a legislação complementar colocam à disposição do cidadão-administrado-usuário para a defesa do seu direito à saúde.

Para cada tipo de violação ou ofensa ao direito à saúde, ou de omissão do dever que o Estado tem de garantir esse direito, o indivíduo, isoladamente ou em grupo, pode usar

um determinado remédio administrativo ou judicial.

Há situações que comportam o uso simultâneo de duas ou mais medidas. A orientação para agir de uma ou de outra forma, usando este ou aquele instrumento, vai depender do exame de cada caso, de per si.

O importante é que hoje temos, bem definidos: de um lado, os direitos do indivíduo e da coletividade e os deveres e obrigações dos Poderes Públicos; e de outro, os instrumentos e as medidas utilizáveis para defesa do direito fundamental à saúde e ao bem-estar físico, mental e social.

Basta que não nos resignemos à violação dos nossos direitos; que cobremos permanentemente do Estado a prática efetiva do seu dever para com as necessidades do povo; que estejamos vigilantes todo o tempo; e que sejamos solidários com os problemas dos outros, que diretamente ou indiretamente são nossos também.

O exercício constante dos direitos do cidadão — administrado — usuário — consumidor acabará educando as autoridades e os agentes administrativos e recuperando o significado do Serviço Público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- "CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO" - José Afonso da Silva - Ed. RT.
- "MANDADO DE SEGURANÇA, AÇÃO POPULAR, AÇÃO CIVIL PÚBLICA, MANDADO DE INJUNÇÃO E HABEAS DATA" - Hely Lopes Meirelles - Ed. RT
- "AÇÃO CIVIL PÚBLICA" - Paulo Afonso Leme Machado - Ed. RT.
- "O MANDADO DE INJUNÇÃO E A
- INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO" - Marcelo Figueiredo - Ed. RT.
- "OMBUDSMAN - Corregedor Administrativo" - Celso Barroso Leite - Zahar
- "Accountability no Serviço Público" - Anna Maria Campos - Revista de Administração Pública - RJ - fev-abril de 1990.



**ANUIDADE
EM DIA.**

**BOM PARA O CEBES
MELHOR PARA VOCÊ**

Saúde em Debate

Editora: Cebes

Volume 34

Ano de Publicação: 1991

ISSN: 0103-1104