



ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA TUTELA DO DIREITO À SAÚDE: UM ESTUDO DOS INSTRUMENTOS EXTRAJUDICIAIS

Jesser Rodrigues Borges¹
Reginaldo de Souza Vieira²

Palavras-chave: Direito à saúde; Extrajudicial; Ministério Público.

O direito à saúde é considerado direito fundamental e social de todo indivíduo, constitucionalmente garantido por intermédio do Sistema Único de Saúde – SUS enquanto uma política pública de Estado. Contudo, não é de hoje que se observam as dificuldades enfrentadas pela população quando o tema é saúde. Nesse cenário, observa-se o crescimento das demandas judiciais que versam sobre saúde, visto que a única alternativa que resta ao cidadão na busca da concretização desse direito é ingressar em juízo.

Logo, dado o contexto atual, revela-se imprescindível buscar alternativas para a concretização do direito à saúde no Brasil. Nessa conjuntura, a instituição do Ministério Público exerce importante papel constitucional nesse mister. De acordo com o artigo 127 da Constituição Federal, “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 e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1989).

A lei orgânica do Ministério Público, lei nº 8.625/93 estabelece uma série de mecanismos que possibilitam a atuação extrajudicial do MP, de modo que a presente pesquisa visa a estudar tais mecanismos no contexto do Estado Social

¹ Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD/UNESC); pesquisador do Laboratório de Direito Sanitário e Saúde Coletiva (LADSSC/UNESC). e-mail: jesserborges@gmail.com.

² Doutor (2013) e Mestre (2002) em Direito pelo Programa de Pós-graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, da Universidade Federal de Santa Catarina. Professor, pesquisador e Coordenador Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD/UNESC). Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS/UNESC). Professor titular da Universidade do Extremo Sul Catarinense. Coordenador do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED/UNESC) e do Laboratório de Direito Sanitário e Saúde Coletiva (LADSSC/UNESC). Membro da Rede Ibero-americana de Direito Sanitário. Membro e Coordenador da Rede Brasileira de Pesquisa Jurídica em Direitos Humanos.. Membro da Rede de Pesquisa Direito e Políticas Públicas (RDPP), Membro da Rede EGRUPE. Membro da Rede de Pesquisa Republicanismo, Cidadania e Jurisdição (RECIJUR). Advogado. Endereço eletrônico: prof.reginaldovieira@gmail.com



e Democrático de Direito para garantia do direito à saúde, tendo por referência a sua atuação extrajudicial.

Portanto, é a partir desta reflexão que surge o problema dessa pesquisa: A atuação do Ministério Público na esfera extrajudicial, pode contribuir para garantia do direito fundamental à saúde reconhecido pela Constituição Federal de 1988?

Com vistas ao desenvolvimento do estudo, foi utilizado o método de abordagem dedutivo, por meio do qual, partindo-se de premissas de caráter geral, pretende-se verificar a sua aplicabilidade em âmbito particular (PRODANOV e FREITAS, 2013). Em termos de procedimento, será utilizada técnica de pesquisa bibliográfica.

A pesquisa teve como objetivo geral compreender se a atuação do Ministério Público na esfera extrajudicial, pode contribuir para garantia do direito fundamental à saúde reconhecido pela Constituição Federal de 1988. Sua construção foi realizada no primeiro com a reflexão sobre o Estado Social e Democrático enquanto modelo reconhecido pelo texto constitucional de 1988. A seguir é desenvolvido sobre o direito fundamental à saúde e seu reconhecimento constitucional. Por fim, a pesquisa trata a atuação do Ministério Público na esfera extrajudicial em relação ao direito à saúde.

O Estado Social surge no pós segunda guerra mundial, em contraposição ao liberalismo extremo que se havia implantado, sobretudo após as revoluções burguesas. Esse momento histórico foi marcado por profunda desigualdade social, decorrente da não intervenção do Estado nas relações privadas. Nesse quadro, nasce o Estado Social, tendo por objetivos proporcionar maior estabilidade social através do reconhecimento de direitos sociais, os quais devem ser garantidos pelo Estado como expressão da democracia. Logo, o Estado Social é uma resposta à crise decorrente das revoltas instauradas pelas classes menos favorecidas no século XIX (BONAVIDES, 2018).

Segundo Esping Andersen (1995, p. 1), o Estado de bem-estar social, ou *Welfare State*, “[...] em termos gerais, representou um esforço de reconstrução econômica, moral e política.” A partir de uma nova lógica, buscou-



se promover direitos sociais como forma de reconhecer parte das reivindicações da classe trabalhadora e dos movimentos socialistas.

No Brasil, o marco de um Estado Social e Democrático de Direito é a Constituição Federal de 1988, a partir da qual são estabelecidos direitos e garantias fundamentais, direitos sociais, trabalhistas e políticos. Também foi através da CRFB/1988 que se consolidou o Sistema Único de Saúde, bem como fortaleceu-se a instituição do Ministério Público para promoção e proteção dos direitos garantidos na Carta da República.

Nesse perspectiva, o professor Ingo Wolfgang Sarlet (2006) identifica que há uma estreita relação entre a promoção de direitos fundamentais/sociais e a constituição de um Estado Social, razão pela qual a Constituição Federal de 1988, embora não tenha expressamente intitulado o Brasil como um Estado Social, fixou uma série de direitos e garantias típicos desse modelo, assim como estabeleceu mecanismos capazes de dar-lhes efetividade.

Assim, ao afirmar tais referenciais, a CRFB/1988 veio a inaugurar o Estado Social e Democrático de Direito como paradigma estruturante e organizador do Estado e das relações sociais existentes. É a partir deste fundamento que a saúde é considerada um direito fundamental associado à dignidade da pessoa humana na CRFB/1988.

Nesse contexto, a saúde passa a ser considerada um direito fundamental e universal apenas com o advento da Constituição Federal de 1988 (PILATI, 2012), sendo resultado do Movimento da Reforma Sanitária Brasileira (MRSB), conforme ensina Vieira (2013, p. 269):

Esse projeto de concepção de saúde pública, constituída pelo sistema único, de caráter universal e rompida com o modelo privatizante, teve o seu nascedouro no Movimento da Reforma Sanitária Brasileira (MRSB), na qualidade de aglutinador dos novos movimentos sociais, que veio a construir a Reforma Sanitária Brasileira (RSB).

De acordo com o artigo 196 da Constituição Federal de 1988, “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1988). Portanto, constitui objetivo do sistema único de



saúde, além do tratamento de doenças, a prevenção e redução de riscos. O SUS tem como princípios: o acesso universal, ou seja, é destinado a todos os indivíduos, independentemente de sua situação econômica; igualdade no atendimento; e a promoção de ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação da saúde.

Entretanto, tendo em vista a não concretização na integralidade dos serviços ofertados pelo SUS enquanto política pública, tem ocasionado o aumento crescente do seu processo de judicialização, na busca pelo(a) usuário(a) a garantia do direito fundamental à saúde, inclusive para o acesso a fármacos e a procedimentos já reconhecidos e previstos no rol dos ofertados pelo sistema.

Por conseguinte, é nesse contexto que se insere a atuação do Ministério Público, a partir da inquietação que norteou esta pesquisa.

Com o advento da Constituição Federal de 1988 o Ministério Público adquiriu o papel de guardião dos direitos fundamentais. É nesse sentido que o artigo 127 da Constituição estabelece que “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 e individuais indisponíveis.” (BRASIL, 1988). Logo, ao Ministério Público cabe zelar pelos direitos assegurados na Constituição, dentre os quais se destaca o direito à saúde como expressão da dignidade da pessoa humana.

Ademais, o Ministério Público tem como função institucional “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (BRASIL, CF 1988, art. 129, III). Verifica-se, pois, que a Constituição Federal entregou ao Ministério Público duas importantes ferramentas para o desenvolvimento de sua missão institucional, a ação civil pública, para atuação na via judicial, e o inquérito civil no que tange à atuação extrajudicial, vale dizer, o MP dispõe de instrumentos extrajudiciais para a promoção e proteção dos interesses difusos e coletivos.



A atuação extrajudicial do Ministério Público se constitui em um importante instrumento para a promoção dos direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal, possuindo uma série de mecanismos para atingir tal finalidade, a título de exemplo citamos o inquérito civil, as recomendações e os termos de ajustamento de conduta – TAC. Desta forma, muitas questões que antes seriam necessariamente levadas ao Poder Judiciário, intensificando o problema da judicialização, poderão ser solucionadas em âmbito extrajudicial, partindo-se do diálogo com as instituições como principal meio para se alcançar melhores resultados, especialmente no que se refere à promoção dos direitos sociais em âmbito coletivo, dentre os quais destaca-se o direito à saúde (CAMBI e LIMA, 2011).

Assim, é possível concluir que a atuação extrajudicial do Ministério Público para promoção e garantia do direito à saúde é de fundamental importância no Estado Social de Direito, possuindo uma série de benefícios, tais como a solução de demandas sem a necessidade de ingressar em juízo (o que é muito mais rápido e econômico), possibilidade de diálogo diretamente com os gestores públicos e com a sociedade, o que facilita, inclusive, soluções em âmbito coletivo, a fim de beneficiar toda a sociedade.

Referências

BONAVIDES, Paulo. *Teoria geral do Estado*. São Paulo: Malheiros, 2018. Edição digital.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 jul. 21.

CAMBI, Eduardo; LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. Compromisso de Ajustamento de Conduta: Um eficaz instrumento à disposição do Ministério Público para a implementação de políticas públicas e à efetivação de direitos fundamentais sociais. *Revista dos Tribunais*. vol. 908, p. 113 – 141. jun / 2011.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do Welfare State na Nova Ordem Mundial. *Lua Nova*. nº 35, 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n35/a04n35.pdf>. Acesso: 14 jul. 21.



PILATI, José Isaac. *A propriedade e função social na pós-modernidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar. *Metodologia do Trabalho Científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico*. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 6 ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. *A Cidadania na República Participativa: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os conselhos de saúde*. Tese (Doutorado m direito) – UFSC. Santa Catarina, 2013.