

O CONCEITO DE “RELEVÂNCIA PÚBLICA” NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

THE CONCEPT OF “PUBLIC RELEVANCE” IN THE FEDERAL CONSTITUTION OF 1988

Luis Alberto David Araújo^()*

RESUMO

O autor inicia seu trabalho identificando os vetores interpretativos na Constituição de 1988, para, num segundo momento, trabalhar com as idéias de relevância pública, saúde e a função institucional do Ministério Público. Destaca que a relevância é revelada nas ações e serviços prestados com base nos princípios constitucionais; que a saúde enquadra-se nesses princípios, assim como na ação fiscalizadora do Ministério Público; que, este não tem, por sua vez, sua ação restrita à fiscalização de ilegalidades. Acrescenta que o relacionamento entre o Ministério Público e os estudiosos da Saúde Pública deve ser estreitado, posto que necessário e conveniente.

Descritores

Vetores Interpretativos; Relevância Pública; Saúde; Ministério Público; Interdisciplinaridade.

ABSTRACT

The author initiates its work identifying the interpretativos vectors in the Constitution of 1988, for, at as a moment, to work with the ideas of public relevance, health and the institucional function of the Public prosecution service. It detaches that the relevance is disclosed in the actions and given services on the basis of the principles constitutional; that the health is fit in these principles, as well as in the fiscalizadora action of the

(*) Procurador da República em São Paulo. Professor Livre Docente da PUC/SP. E-mail: lada10@uol.com.br.

Public prosecution service; that, this does not have, in turn, its restricted action to the fiscalization of illegalities. It adds that the relationship between the Public prosecution service and the scholars of the Public Health must be narrowed, rank that necessary and convenient.

Key words

Interpretativos Vectors; Public relevance; Health; Public prosecution service; Interdisciplinaridade.

I — A INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL

Antes de iniciarmos qualquer tentativa de conceituação de relevância dentro do Texto Constitucional de 1988, há que se mencionar ao menos uma palavra sobre a interpretação constitucional. Diferente das normas infra-constitucionais, a Constituição apresenta regras próprias para a sua hermenêutica. Ela traz em si própria um conjunto de valores que deve ser identificado, determinando sempre a interpretação. Além disso, trata-se de um diploma político, de cidadania, e que deveria ser portado por todos os cidadãos, nas relações cotidianas.

Ao falar de interpretação constitucional, *Michel Temer* afirma que:

“Para a boa interpretação é preciso verificar, no interior do sistema, quais as normas que foram prestigiadas pelo legislador constituinte ao ponto de convertê-las em princípios regentes desse sistema de valoração. Impende examinar como o constituinte posicionou determinados preceitos constitucionais. Alcançada, exegeticamente, essa valoração é que teremos os princípios. Estes, como assinala Celso Antonio Bandeira de Mello são mais do que normas, servindo como vetores para soluções interpretativas.”⁽¹⁾

Assim, é importante, na busca da boa interpretação constitucional, a identificação dos princípios, regras que determinarão toda a hierarquia normativa dentro do próprio corpo constitucional. Para a tentativa de conceituação de relevância, a busca da principiologia constitucional será necessária.

II — A NECESSIDADE DE IDENTIFICAR VETORES INTERPRETATIVOS

Como visto acima, a identificação dos princípios, vetores normativos, será imprescindível. E isto porque toda a interpretação das normas consti-

(1) TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1987, p. 10.

tucionais deverá ser feita na direção indicada por tais princípios. Inegável, portanto, a existência de normas de hierarquia superior dentro do próprio texto constitucional, que influenciam o entendimento de outras normas. O ato de interpretação constitucional passa, obrigatoriamente, pela compreensão de tais princípios.

De que forma, no entanto, se poderá identificar tais princípios para que, em seguida, se possa partir para a idéia de relevância dentro da Constituição? Quais os critérios de identificação? Já é certo que, fixados tais vetores, a interpretação constitucional será facilitada, pois deverá seguir o sentido por eles indicado.

III — A IDENTIFICAÇÃO DE ALGUNS VETORES

A tarefa de identificar alguns vetores principiológicos não é difícil. A leitura singela do texto constitucional já indica alguns deles. Vejamos. O constituinte, logo na abertura do texto constitucional, pretendeu enunciar princípios fundamentais. É o início do texto, elencando seus princípios básicos e reconhecendo certas regras básicas do sistema de forma expressa:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I — a soberania;

II — a cidadania;

III — a dignidade da pessoa humana;

IV — os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa

V — o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

Logo em seguida, no artigo terceiro, ainda dentro do Título I, “Dos princípios fundamentais”, disciplina o artigo 3º:

“Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I — construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II — garantir o desenvolvimento nacional;

III — erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV — promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, e quaisquer outras formas de discriminação.”

Como se vê, os artigos primeiro e terceiro trazem verdadeiros comandos superiores dentro da Constituição Federal. Tal se pode afirmar porque toda a Constituição foi elaborada para dar cumprimento a tais metas. Desta forma, não se pode, em hipótese alguma, interpretar contrariamente a tais vetores. Se assim entendermos, estaremos interpretando visando à quebra dos objetivos da própria Constituição.

Inegável, portanto, que soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, são princípios constitucionais, por serem, como afirmado no artigo primeiro, fundamentos da República Federativa do Brasil.

Em alguns casos, no entanto, os princípios não vêm enunciados, de forma expressa, de modo a facilitar didaticamente a sua identificação, como no caso dos artigos primeiro e terceiro, todos dentro do Título esclarecedor de *“Princípios Fundamentais”*. Nesses casos, há trabalho do intérprete de identificar tais vigas mestras do sistema.

O artigo 60, por exemplo, traz um conteúdo principiológico bastante forte. O texto constitucional pode ser reformado, desde que obedecido o processo especial e diferenciado, mais difícil do que o ordinário. Referido processo, que identifica a constituição rígida (pois se deve confrontá-lo com o processo de elaboração da lei ordinária) vem disciplinado no artigo 60 da Lei Maior. Há, entretanto, restrição ao poder de reforma constitucional, impedindo qualquer alteração em relação a certos temas. Qualquer norma poderá ser alterada, exceto as constantes do parágrafo quarto, pois estas, ao ver do constituinte originário, constituem-se em vigas mestras do sistema, sendo proibida sua revisão. Assim disciplina o parágrafo quarto, do artigo 60:

“Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I — a forma federativa de Estado;

II — o voto direto, secreto, universal e periódico;

III — a separação dos Poderes;

IV — os direitos e garantias individuais.”

Não é difícil, diante do quadro normativo, afirmar que as matérias constantes do artigo 60, parágrafo quarto, são de conteúdo principiológico, pois são permanentes no Texto Constitucional, sendo reconhecidas como normas de princípio pela vedação de alteração. O constituinte permite qualquer alteração, exceto nas vigas essenciais ao sistema estabelecido. Separação de poderes, voto direto, secreto e periódico, rol de direitos e garantias individuais são temas fora de qualquer pretensão de alteração, aliás, mais do que isso. Não se permite, sequer, a sua deliberação.

Além, portanto, dos princípios expressamente escolhidos pelo constituinte, outros há que, apesar de não elencados de forma literal, podem ser extraídos do sistema. Outros princípios existem e que deixaremos de mencionar, por escapar do âmbito do estudo.

IV — A QUESTÃO DA RELEVÂNCIA, A SAÚDE E O MINISTÉRIO PÚBLICO

Da mesma forma que, para identificarmos um princípio, tivemos que verificar o sistema, encontrando alguns expressados de forma literal e outros de forma clara, mas não explícita, deveremos agir em relação ao conceito de relevância pública no Texto Constitucional.

A questão toma importância especialmente diante da norma do artigo 129, inciso II, da Constituição Federal, que defere ao Ministério Público a fiscalização pelos serviços de relevância pública.

Vejamos a norma:

“Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

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

.....”

Assim, para se entender corretamente a função institucional do Ministério Público, há que se entender corretamente o sentido de “serviços de relevância pública”;

Não se pode afastar, para identificação da relevância pública o estudo dos vetores constitucionais acima mencionados. Algo pode ser relevante sem ser principiológico, mas, com certeza, tudo o que é principiológico é relevante.

Os princípios constitucionais, desta forma, encontram-se no conceito de relevância pública. Assim, retomando o já afirmado, todos os valores especificados no artigo primeiro, da Constituição Federal são relevantes, assim como os do artigo terceiro.

Para interpretar o sistema constitucional, devemos sempre privilegiar, dentre outros, os princípios constantes na dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III), na construção de sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, inciso I), na erradicação da pobreza e da marginalização (art. 3º, inciso III) e na promoção do bem de todos (art. 3º, inciso IV). Todas essas matérias são de relevância pública.

Em princípio, o Ministério Público poderia zelar pelo cumprimento de todas as metas elencadas no parágrafo anterior. O Texto Constitucional, no entanto, é restritivo determinando que a fiscalização se volte apenas aos serviços de relevância pública em relação aos direitos garantidos na constituição. Não deve cuidar, portanto, o Ministério Público de qualquer serviço público de relevância, mas de todo serviço público de relevância com relação aos direitos assegurados na Lei Maior.

A relevância, assim, se revela pelo serviço prestado no atendimento de qualquer dos princípios constitucionais. Apenas para enfocar os exemplos já citados, todos os serviços necessários para a realização dos objetivos e fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º e 3º) são de relevância pública. Tudo o que se referir à dignidade da pessoa humana, à construção de uma sociedade justa, livre e solidária, à promoção do bem comum e à erradicação da pobreza são serviços de relevância pública, pois ligados diretamente aos princípios constitucionais elencados nos artigos 1º e 3º.

Evidente que a saúde pública passa pela dignidade da pessoa humana, pela erradicação da pobreza. E a saúde é direito de todos, nos dizeres expressos do artigo 196:

“Art. 196. A saúde pública 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.

.....”

Inegável, portanto, que a saúde pública é direito de todos e dever do Estado. Não há dúvida, portanto, que estamos diante de um direito assegurado pela Constituição Federal. Resta, agora, para verificação do enquadramento na hipótese do artigo 129, inciso II, verificar se se trata de relevância pública.

A resposta vem de forma expressa no artigo 197, que reza:

“Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização, controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também pessoa física ou jurídica de direito privado.”

Inegável que as ações e os serviços de saúde estão enquadrados na hipótese fiscalizadora do Ministério Público. Primeiro, porque são reconhecidamente (artigo 197) serviços de relevância pública. Em seguida, porque o direito à saúde é direito de todos, como determina o artigo 196.

Entendendo o artigo 196 e 197, juntamente com a competência do artigo 129, inciso II, verificamos que a fiscalização da matéria relativa as ações de saúde e serviços de saúde estão diretamente ligadas a fiscalização do Ministério Público, quer a nível federal, quer estadual.

V — AS AÇÕES POSSÍVEIS

O inciso II, do artigo 129, cuida de, além de determinar a competência fiscalizadora ao Ministério Público, garantir a promoção, para seu cumprimento, das medidas necessárias e sua garantia.

Dentre as medidas necessárias para garantia do cumprimento dos serviços de relevância pública, encontra-se a possibilidade de ajuizamento de ações contra os próprios órgãos públicos, quer para o cumprimento dos mandamentos constitucionais, quer para a correção da atividade, quando desviada do vetor constitucional.

A fiscalização, no entanto, não se resume a ilegalidade (o descumprimento de uma norma legal infra-constitucional). Cumpre ao Ministério Público também o papel de fiscalizar se a norma infra-constitucional (que pode ser uma ordem de serviço, uma portaria e até mesmo uma lei) cumpre o papel fixado pela Constituição. Há necessidade de controlar, além da legalidade, a observância ou não da ações governamentais em relação aos programas constitucionais. Muitas vezes, o administrador público, entendendo correto tal comportamento, fere mortalmente a Constituição Federal, sem ferir, ao menos imediatamente, nenhuma norma superior imediata.

A tarefa da fiscalização da constitucionalidade das ações públicas também compete ao Ministério Público, que deve atentar para as diversas atividades dos órgãos governamentais, no cumprimento, ou na tentativa de cumprimento dos mandamentos constitucionais programáticos. A desatenção das ações ou dos serviços de saúde aos programas ou mesmo a sua omissão devem ser fiscalizados.

VI — A NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COM AS ÁREAS TÉCNICAS LIGADAS À SAÚDE PÚBLICA

Não é novidade a falta de aparelhamento do Ministério Público, que se revela pela falta de peritos, estrutura administrativa e escassez de pessoal. Por outro lado, as tarefas constitucionais deferidas ao Ministério Público devem ser cumpridas, apesar da falta de estrutura acima mencionada. Os problemas são inúmeros a tentar obstar o cumprimento da tarefa constitucional. Apesar das dificuldades, o Ministério Público vem tentando dar cabo da missão dificilima que lhe foi deferida. No âmbito fede-

ral, por exemplo, podemos citar ações em defesa das gestantes, contra a ingestão inadvertida de dietéticos com aspartame, contra a incorreção de Portaria do Ministério da Saúde, que determinava a advertência “Fenilce-tonúricos: contém fenilalanina” apenas para os produtos dietéticos com aspartame, dentre outras. Há, no entanto, uma falta muito grande de conhecimento específico da matéria por parte dos membros da carreira, de formação essencialmente jurídica. Assim, formam-se dois grandes grupos: o primeiro, de membros do Ministério Público, cientes de seu dever constitucional, mas sem conhecimento técnico das eventuais lesões provocadas pela omissão ou ação governamental. Por outro lado, um segundo grupo, de estudiosos da saúde pública, que identificam os problemas, sem, no entanto, discutir com o primeiro grupo. A ação fiscalizadora, desta forma, fica sem ligação. De um lado, o fiscal, sem conhecimento específico. De outro, o técnico, que não conhece, sequer, o fiscal.

Há necessidade urgente de entrosamento das duas áreas, para que o Ministério Público possa receber subsídios da área técnica e esta, por sua vez, entender melhor a função do Ministério Público e seus limites, conhecendo melhor a extensão das normas programáticas e seus efeitos.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1987.