

Nº 13
MAIO DE 2007
R\$ 2,00

C&D

Constituição & Democracia

Entrevista: Sueli Dallari

■ Classificação
indicativa na TV

■ O preço da
saúde

■ A prevenção
do suicídio

Direito e Saúde

EDITORIAL

Observatório da Constituição e da Democracia

O direito à saúde previsto na Constituição Federal de 1988 é uma conquista dos movimentos sociais sanitários que, durante o momento constituinte, souberam reivindicar um Sistema Único de Saúde que promovesse ações e serviços para todos. Após quase vinte anos da promulgação do Texto Constitucional, é preciso fazer um balanço dos avanços e dificuldades por que passou e passa o processo de construção desse direito. O C&D, nesse número, aborda a questão da Saúde em diferentes aspectos, sem deixar de perceber a sua complexidade. A Saúde é um conceito em constante transformação e deve ser construído e reconstruído com a participação de todos.

Para fazer um balanço da Saúde no Brasil, o Observatório entrevistou a Profa. Sueli Dallari, sanitarista, expoente do Direito Sanitário no país. Temas contundentes foram tratados, como a importância da participação social na construção do direito à saúde, o papel das agências reguladoras da área e a necessidade de se estudar os direitos sociais, principalmente o direito à saúde, nas faculdades de Direito.

A mercantilização da saúde motivou o artigo de Guilherme Cintra, bem como o texto de Gustavo Rabay que trata da polêmica dos planos de saúde. Temas delicados como o suicídio e o aborto de anencéfalos são tratados nos artigos de Marcelo Tavares, Daniela Diniz, Júlia Rodrigues e Sílvia Lopes. A saúde no âmbito internacional, especificamente no Mercosul e em suas fronteiras, é abordada por Maria Célia Delduque.

O papel dos mais diversos atores sociais para a implementação do direito à saúde é uma preocupação dos autores do Observatório. Mariana Carvalho e Janaina Penalva refletem sobre a atuação do Poder Executivo na elaboração e concretização de políticas sanitárias, enquanto que Ramiro Sant'Ana aborda a difícil questão da judicialização da saúde e a real função do Poder Judiciário nesse cenário. Cláudia Fernanda narra a participação do Ministério Público na fiscalização da saúde e, sobre a sociedade civil, Adriana Miranda faz um retrato das conquistas e desafios do Movimento Nacional de Luta contra a AIDS.

Para além do tema proposto, Boaventura de Sousa Santos traz uma inusitada "Outra América" que, em vez de "arrogante e belicista", é "solidária e pacifista". José Geraldo de Sousa Junior e José Eduardo Romão desnudam a questão da classificação indicativa, demonstrando que o discurso falacioso da volta da "censura" é apenas uma tentativa de impedir a utilização de um instrumento democrático mundialmente reconhecido.

Constituição & Democracia mais uma vez reflete criticamente sobre uma questão que permeia as nossas vidas. A Saúde é um direito de todos e dever do Estado – não podemos, portanto, deixar de observar e intervir nessa realidade.

Grupo de pesquisa Sociedade, Tempo e Direito
Faculdade de Direito – Universidade de Brasília

EXPEDIENTE



Caderno mensal concebido, preparado e elaborado pelo Grupo de Pesquisa Sociedade, Tempo e Direito (Faculdade de Direito da UnB – Plataforma Lattes do CNPq).

Coordenação

Alexandre Bernardino Costa
Cristiano Paixão
José Geraldo de Sousa Junior
Menelick de Carvalho Netto

Comissão de redação

Adriana Andrade Miranda
Giovanna Maria Frisso
Janaina Lima Penalva da Silva
Leonardo Augusto Andrade Barbosa
Mariana Siqueira de Carvalho Oliveira
Marthus Sávio Cavalcante Lobato
Paulo Henrique Blair de Oliveira
Ricardo Machado Lourenço Filho

Integrantes do Observatório

Aline Lisboa Naves Guimarães
Beatriz Cruz da Silva
Carolina Pinheiro
Daniel Augusto Vila-Nova Gomes
Daniel Barcelos Vargas
Daniela Diniz

Douglas Antônio Rocha Pinheiro
Eduardo Rocha
Fabiana Gorenstein
Fabio Costa Sá e Silva
Fernanda-Cristinne Rocha de Paula
Guilherme Cintra Guimarães
Guilherme Scotti
Gustavo Rabay Guerra
Henrique Smidt Simon
Jan Yuri Amorim
Jean Keiji Uema
Jorge Luiz Ribeiro de Medeiros
Juliano Zaiden Benvindo
Laura Schertel Ferreira Mendes
Lúcia Maria Brito de Oliveira
Maurício Azevedo Araújo
Paulo Rená da Silva Santarém
Paulo Sávio Peixoto Maia
Pedro Diamantino
Ramiro Nóbrega Sant'Ana
Renato Bigliuzzi
Rosane Lacerda
Sílvia Regina Pontes Lopes
Sven Peterke
Vitor Pinto Chaves

Projeto editorial

R&R Consultoria e Comunicação Ltda

Editor responsável

Luiz Recena (MTb 3868/12/43v-RS)

Editor assistente

Rozane Oliveira

Diagramação

Gustavo Di Angellis

Ilustrações

Flávio Macedo Fernandes

Contato

observatorio@unb.br



SINDJUS-DF

www.fd.unb.br

Sindicato dos Bancários
de Brasília



SindPD-DF



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS
PROCURADORES DA REPÚBLICA

◆ Classificação Indicativa: A ponta do iceberg

José Geraldo de Sousa Junior – Professor da Faculdade de Direito da UnB, membro dos grupos de pesquisa Sociedade, Tempo e Direito e O Direito Achado na Rua, da UnB e da Comissão de Defesa da República e da Democracia, do Conselho Federal da OAB
José Eduardo Elias Romão – Advogado, Doutorando em Direito na UnB, professor do IESB, membro dos grupos O Direito Achado na Rua e Sociedade, Tempo e Direito e diretor do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação do Ministério da Justiça 03

◆ A saúde também tem o seu preço

Guilherme F. A. Cintra Guimarães – Mestre em Direito pela UnB, membro do grupo de pesquisa Sociedade, Tempo e Direito 04

◆ Sobrevida de feto anencéfalo

Sílvia Regina Pontes Lopes – Procuradora Federal, coordenadora de Acompanhamentos Processuais do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional – DRCI/MJ, mestre em Direito pela UnB, membro do grupo de pesquisa Sociedade, Tempo e Direito 06

◆ Cooperação: um exemplo positivo

Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira – Procuradora Geral do Ministério Público de Contas do Distrito Federal, mestre em Direito pela UnB. 07

◆ Suicídio: Possível prevenir, impossível remediar

Marcelo Tavares – Professor e coordenador do Núcleo de Intervenção em Crise e Prevenção do Suicídio do Instituto de Psicologia da UnB
Daniela Diniz – Advogada e membro do grupo de pesquisa Sociedade, Tempo e Direito
Júlia Rodrigues – Psicóloga, integrante do Núcleo de Intervenção em Crise e Prevenção do Suicídio do Instituto de Psicologia da UnB 08

◆ Quem deve executar políticas públicas de saúde?

Janaína L. Penalva da Silva – Doutoranda em Direito na UnB
Mariana Siqueira Carvalho Oliveira – Gestora Governamental – SNJ/MJ, mestre em Direito pela UnB, especialista em Direito Sanitário – CEPEDISA/USP, membro do grupo de pesquisa Sociedade, Tempo e Direito 10

◆ ENTREVISTA

Balanço da saúde no Brasil: SUS, participação social, formação sanitária e agências reguladoras
Professora Sueli Gandolfi Dallari, sanitarista, livre-docente em Direito Sanitário da Universidade de São Paulo – USP e professora do Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário – CEPEDISA/USP
Maria Célia Delduque – Pesquisadora em Direito Sanitário – DIREB/Fiocruz, especialista em Direito Sanitário – FSP/USP, mestre em Planejamento e Gestão Ambiental – UCB. Doutoranda em Saúde Pública – FSP/USP
Mariana Siqueira Carvalho Oliveira – Gestora Governamental – SNJ/MJ, mestre em Direito pela UnB, especialista em Direito Sanitário – CEPEDISA/USP, membro do grupo de pesquisa Sociedade, Tempo e Direito 12

◆ Mercosul: o direito à saúde entre fronteiras

Maria Célia Delduque – Pesquisadora em Direito Sanitário – DIREB/Fiocruz, especialista em Direito Sanitário – FSP/USP, mestre em Planejamento e Gestão Ambiental – UCB. Doutoranda em Saúde Pública – FSP/USP 14

◆ OBSERVATÓRIO DO MP

Inquérito Civil Público em xeque
Nicolau Dino – Ex-presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República; Procurador Regional da República/1ª Região; professor da Faculdade de Direito da UnB 16

◆ OBSERVATÓRIO DO JUDICIÁRIO

Judiciário: o novo defensor da Saúde?
Ramiro Nóbrega Sant'Ana – Servidor público do TJDF, mestrando em Direito na UnB, membro do grupo de pesquisa Sociedade, Tempo e Direito 18

◆ OBSERVATÓRIO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS:

AIDS, discriminação e os desafios para promoção da saúde
Adriana Miranda – Professora substituta da Faculdade de Direito da UnB, Mestre em Direito pela UnB, membro dos grupos de pesquisa Sociedade, Tempo e Direito e O Direito Achado na Rua. Integrante do Núcleo de Estudos para Paz e os Direitos Humanos da UnB. 20

◆ OBSERVATÓRIO DO LEGISLATIVO

Pacientes ou consumidores?
Gustavo Rabay Guerra – Doutorando em Direito pela UnB, membro do grupo de pesquisa Sociedade, Tempo e Direito. Coordenador do Curso de Direito da ESPAM, professor do UniCEUB e advogado 22

◆ A Outra América

Boaventura de Sousa Santos – Diretor do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra 24

Assine C&D

assinecd@gmail.com

OBSERVATÓRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Inquérito Civil Público em xeque

Nicolao Dino

A primorar o sistema normativo é desejo de todos aqueles que pensam e buscam realizar um País melhor, com instituições mais atuantes e dotadas de maior efetividade. Aqui e ali, entretanto, vêem-se propostas de alteração legislativa que navegam no contrafluxo da operacionalidade e da eficiência. Um dos mais recentes exemplos disso é o a Projeto de Lei nº 6.745, de 2006 que, a uma só penada, além de hipertrofiar a Polícia, poderá repercutir negativamente nas funções do Ministério Público.

Tal projeto de lei, de autoria dos Deputados João Campos e Vicente Chelotti, ambos delegados de Polícia, pretende alterar a Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública). A proposição pode ser dividida em duas partes: uma, que cuida de dar competência à Polícia Judiciária para instauração de inquérito civil público, e outra que visa judicializar a tramitação do inquérito civil, submetendo-o a distribuição, tramitação e arquivamento no Poder Judiciário. Arquivado ao final da última legislatura, o projeto voltou a tramitar em fevereiro de 2007, a requerimento do Deputado Federal João Campos (PSDB/GO).

Quanto ao primeiro aspecto – competência a delegados de Polícia para instaurar inquérito civil público –, há insuperável vício de inconstitucionalidade. É que a Constituição Federal, no art. 144, §§ 1º e 4º, estabelece, de forma exaustiva, as atribuições conferidas às Polícias Federal e Civil. Tais atribuições convergem taxativamente para o campo da apuração de



infrações penais, salvo no que toca às funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras (funções inerentes ao poder de polícia administrativa).

A Constituição trata da função de polícia judiciária. Cabe à Polícia, com efeito, no contexto investigatório, a apuração de crimes, com vistas, pois, à promoção de responsabilidade de natureza penal. Não há qualquer margem de possibilidade de exercício, por delegados de Polícia, de atividades que não estejam expressamente enumeradas no texto constitucional.

Por outro lado, diversa é a natureza do inquérito civil público. Con-

forme assinalado na doutrina e previsto na lei, o inquérito civil é instrumento preparatório destinado à apuração de fatos lesivos a interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, para fins de formulação de termo de ajustamento de conduta ou de propositura de ação civil pública, com o objetivo primordial de proteger: I – o meio-ambiente; II – o consumidor; III – a ordem urbanística; IV – bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; V – qualquer outro interesse difuso ou coletivo; VI – a ordem econômica. Trata-se, em síntese, de instrumento administrativo preparatório à adoção de

medidas de índole civil.

Não há como confundir tais atividades. Aquela que é desenvolvida pela Polícia está afeta ao campo da apuração de infrações penais, ao passo que o inquérito civil constitui ferramenta destinada à responsabilidade civil ou a outras questões correlatas (obrigação de fazer ou não fazer), de índole estritamente civil.

O artigo 144 da Constituição não dá margem ao exercício, pela Polícia, de funções apuratórias de natureza civil, sendo, pois, totalmente inapropriado – e, mais que isso, irremediavelmente inconstitucional – conferir-lhe competência para o manejo do inquérito civil público.

A polícia não possui função apuratória de natureza civil

Projeto de Lei fere autonomia do MP

Noutro passo, é a própria Constituição que, no artigo 129, III, estabelece ser função institucional do Ministério Público “promover o inquérito civil público e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”. Afirme-se, mais precisamente, que a Constituição prevê que o inquérito civil é instrumento a ser manuseado pelo Ministério Público para cumprimento de suas funções institucionais na seara cível.

Ressalta daí, portanto, a inviabilidade jurídica de proposição normativa que pretenda atribuir à autoridade policial uma função institucional que é própria do Ministério Público e que é inconciliável com as funções constitucionalmente fixadas para a Polícia.

Se por acaso pudessem ser superados os obstáculos acima apontados, remanesceriam a inconveniência e a inoportunidade de se conferir à Polícia mais uma atribuição (estranha, diga-se, às suas funções institucionais), num momento em que se impõe, cada vez mais, a ampliação dos esforços do Estado no combate à criminalidade. Ora, a hipertrofia da Polícia, com a imposição de mais uma função, já a cargo do Ministério Público, implicaria inevitável redução das atividades de investigação de infrações penais, com o conseqüente aumento das “cifras ocultas” no combate ao crime e com a conseqüente, e indesejável, ampliação do cenário de impunidade em nosso País.

O segundo ponto tratado no referido projeto de lei não goza de melhor sorte. A idéia de instituir um “controle judicial” do inquérito civil público é totalmente incompatível com a natureza desse instrumento. Ora, o inquérito civil é um procedimento interno do Ministério Público que visa reunir elementos destinados à ação civil pública ou a celebração de termos de ajustamentos de conduta, no campo civil. Trata-se de procedimento preparatório, na qual o Ministério Público requisita documentos, perícias, reúne elementos de convicção, tudo para que, ao final, promova, ou não, ação civil pública, se não for o caso de celebração de termo de ajustamento de conduta.



Em se tratando de atividade extrajudicial e – permita-se a redundância – antecedente à judicialização de conflitos, não faz sentido cogitar-se da adoção de controle judicial, com distribuição, tramitação e arquivamento do inquérito civil no Judiciário. O procedimento – insista-se no ponto relevante – é de manejo próprio do Ministério Público, que se realiza bem antes da judicialização das questões. Isso implicaria, ademais, sobrecarregar indevida e desnecessariamente o Judiciário, impondo-lhe a prática de atos burocráticos num procedimento que, a toda clareza, não é de sua competência.

No tocante ao controle, é oportuno observar, ainda, que o legislador de 1985 (Lei 7.347) fixou, no artigo 9º, as linhas mestras do controle do inquérito civil, prevendo ali, o arquivamento fundamentado e a existência de duplo grau em relação à promoção de arquivamento, no âmbito da Instituição.

Além disso, o Ministério Público tem aprimorado, cada vez mais, a sistemática de controle do inquérito

civil, estabelecendo regras e procedimentos relativos a prazos, tramitação, instrução, arquivamento, tudo em obséquio à publicidade e ao respeito aos direitos e garantias individuais. Nesse sentido, destaque-se a Resolução nº 87/2006, do Conselho Superior do Ministério Público Federal.

Por último, porém não menos importante, a previsão de registro, tramitação e arquivamento do inquérito civil no Judiciário significaria violação à autonomia administrativa do Ministério Público (CF, art. 127, §2º). De fato, cuida-se, como frisado acima, de procedimento administrativo interno do Ministério Público que

passaria, nos termos do projeto, à esfera judicial. A autonomia administrativa do Ministério Público tem dupla característica: uma, que diz respeito à organização e funcionamento enquanto órgão da administração pública, e outra que, aliada à independência funcional, se projeta para o terreno das atribuições da Instituição, repercutindo, portanto, no manejo dos instrumentos ligados ao exercício de suas funções.

Por todos esses aspectos, conclui-se, sem dificuldade, que o projeto de lei nº 6.745, de 2006, é despidido de juridicidade, merecendo, pois, integral rejeição. E é o que se espera do Parlamento.

É inviável proposição normativa que pretenda atribuir à autoridade policial uma função institucional que é própria do Ministério Público