

CENTRO UNIVERSITÁRIO PRESIDENTE TANCREDO DE ALMEIDA NEVES

Amanda Cristina Silva

Mínimo existencial versus Reserva do possível: a judicialização da saúde

RESUMO

O artigo analisa a ideia e a relação entre os princípios, mínimo existencial e reserva do possível, principalmente na área da saúde, observando a omissão e descaso do Poder Público, este usado sempre como resolução dos problemas emergenciais. Dessa forma, decorre o crescimento dos diretos fundamentais, e eficácia da utilização destes como argumento para a falha na administração, gerando assim o desfalque orçamentário do Estado, o que dificulta a realização da efetividade. É através desse entendimento que podemos começar a conceituar a chamada reserva do possível, pois é através dela que são impostos limites que possam tornar os direitos fundamentais e sociais. Assim, é possível concluir que o Estado não entende como essencial o benefício de um só cidadão, trazendo como argumento principal a falta de recursos para atender as demandas pleiteadas.

Palavras-chave: Saúde—direitos fundamentais—descaso público—judiciário:

1 INTRODUÇÃO

Será apresentada nesse artigo, a relevância nos entendimentos sobre a necessidades dos efeitos essenciais dos direitos fundamentais, juntamente com os princípios que os norteiam. Configurado como o direito mais importante, a saúde, faz com que leigos e necessitados busquem algum entendimento, sobre o que preceitua a Constituição Federal\ 88 em face dos direitos do cidadão. É nesse entorno que o estudo será desenvolvido, centrando-se principalmente na esfera da saúde.

Sabendo da importância da saúde para se ter uma vida digna, é imprescindível a efetividade dos direitos fundamentais do cidadão, não podendo cogitar que estes não sejam assegurados. Pois para que haja a conservação da vida digna, torna-se impossível abrir mão da luta e persistência para as necessidades básicas para se viver dignamente.

Logo, esses direitos que devem ser resguardados e atendidos diante das necessidades, são denominados, mínimo existencial. O mínimo existencial engloba a eficácia dos direitos fundamentais sociais, principalmente, os elencados no artigo 6º da Constituição Federal, estes especialmente, estão ligados aos princípios da dignidade da pessoa humana, juntamente com a igualdade.

Apresentando ainda no artigo o conceito e colocações em que se abrange a reserva do possível no tema em questão, podendo relacionar "reserva do possível" em dois vetores, utilizados na limitação da economia e na competência judiciária. Por essa razão o artigo apresentado mostra os conceitos e os argumentos que foi possível extrair das doutrinas e fatos estudados ao longo deste.

Demonstrando também, que com o trabalho em questão, poderá ficar mais claro tudo o que o direito não deve regular como inalcançável, e em até que ponto o judiciário deve intervir para que haja a esperada resolução. Ao fim, buscamos o entendimento do que é necessário e de direito do cidadão para que se possa gozar de uma vida com dignidade.

Podemos iniciar com a colocação, sobre a noção de existência humanamente digna, juntamente como entendimento sobre o que seria o mínimo existencial, difundida na Alemanha.

O Tribunal Constitucional Federal Alemão extraiu da dignidade da pessoa humana e do direito à vida e à integridade física, mediante a interpretação sistemática junto ao princípio do Estado social, o direito a um mínimo de existência, a partir do que determinou um aumento expressivo do valor da ajuda social, valor mínimo que o Estado está obrigado a garantir aos cidadãos carentes (KRELL, 2002, p. 59).

A Constituição Federal contém direitos que constituem em um mínimo vital, direitos esses que são essenciais para que o ser humano consiga sobreviver de forma digna. Podemos ainda observar, que as doutrinas apresentam como objetivo de cumprimento do que é direito e de condições e melhoramento de vida para os cidadãos, podendo ter a certeza, que o ser humano tem o direito, e o Estado o dever. Essas divisões não estão sendo regidas da maneira correta, ou seja, é nesse ponto

que a saúde e a vida estão estritamente ligadas, sendo uma real necessidade o direito a saúde para que se possa falar em vida humanamente digna.

Assim preceitua o artigo 3º e seu parágrafo único da Lei n. 8.080, (Lei Orgânica da Saúde):

Art. 3º. A saúde tem como fatores determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais; os níveis de saúde da população expressam a organização social e econômicas do País.

Parágrafo único. Dizem respeito também à saúde as ações que, por força do disposto no artigo anterior, se destinam a garantir às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social.

2 Necessidade de intromissão do Poder Judiciário na função pertencente ao Poder Executivo:

A partir das necessidades básicas necessárias para se ter uma vida digna, e os direitos previstos pela Constituição, entramos em um contexto bastante reportado em todas as esferas, "o que é direito, e o que é dever".

Por conseguinte, com o advento da Constituição Federal de 1988, objetivou-se estabelecer garantias fundamentais a todo cidadão, propiciando aos indivíduos condições mínimas para o pleno gozo de seus direitos. A partir de então, incluiu-se ao rol dos direitos fundamentais os direitos sociais, consagrando, por conseguinte, o direito à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados (MORAES, 2005, p.32).

Tão logo os direitos fundamentais vêm sofrendo grandes mudanças, passando a assumir diferentes conceitos, adequando-se com as exigências específicas de cada momento, o que vêm, dificultando o desembaraçar de todos os critérios fundamentais e identificadores na ordem jurídica.

Feito necessário esclarecimento, passamos a indagar, que, mesmo o direito a saúde não estando previsto no artigo 5° da Constituição, é garantia de suma importância, pois sua essência é o próprio Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, um dos fundamentos do Estado. O critério de dignidade humana é concebido na medida em que materialmente, os direitos fundamentais devem ser concebidos. Sendo este um princípio no qual o critério é de unificar todos os direitos, ressaltando "que nem sempre a ideia de dignidade da

pessoa humana diretamente pode servir de vetor para identificação dos direitos fundamentais (CANOTILHO,2006, p. 45).

Como podemos perceber, a saúde é considerada pela CF/88 um direito social e também fundamental, sendo função do Poder Legislativo e Executivo amparar toda população, ou seja, cabe a estes a construção de hospitais, fornecimento de medicamentos, cirurgias, tratamentos, igualitários e quando necessários diferenciados, entre outras exigências para uma vida saudável. Desde sempre se entende que o direito a saúde está relacionado com o bem estar do ser humano, de forma digna, universal e igualitária, mas infelizmente não basta apenas que este direito seja citado em nossa Constituição, e sim que ele seja efetivo e traga resultados concretos para todos os que necessitam.

No entanto, é comum o desrespeito à Constituição Federal quando os Poderes Legislativos e Executivos não adotam medidas necessárias para sua aplicação. Logo a ineficácia da aplicação da norma sobre o direito da saúde, fere um dos princípios fundamentais da Constituição, o princípio da dignidade humana, estando este ligado diretamente a realização dos deveres desses dois poderes.

Assim, a inadequação, e muitas vezes, a inoperância do Poder Executivo em prestar os serviços básicos à saúde, faz tornar necessário à inclusão do Poder Judiciário, onde a população garante o direito fundamental tutelado.

3 A linha divisória em que a priorização dos recursos para o atendimento geral deve prevalecer sobre a necessidade individual:

Prosseguiremos, ainda com o direito à saúde em face da divisão e priorização dos recursos para o atendimento geral, e em outra esfera o que deve prevalecer sobre a necessidade individual.

Analisando a de falta de recursos do Estado é que podemos enfatizar o assunto em questão, não se trata apenas de elencar quais os direitos o Estado deveria priorizar, ou até mesmo determinar quais os medicamentos, cirurgia etc., deveriam ser fornecidos. Mas sim, quais são as necessidades gerais e muitas vezes individuais que necessitam ser atendidas para enfrentar os determinantes e complexos problemas da população em geral. Ou seja, o argumento utilizado pelo

Estado, a falta de recursos para tais atendimentos, impede que os direitos fundamentais sejam efetivados.

Ainda que soubéssemos exatamente que políticas são eficazes para se garantir o mais alto grau de saúde possível a toda a população, seria impossível implementar todas essas políticas. Isso porque, enquanto as necessidades de saúde são praticamente infinitas, os recursos para atendê-las não o são, e a saúde, apesar de um bem fundamental e de especial importância, não é o único bem que uma sociedade tem interesse em usufruir (NEWDICK, 2005, p. 232).

Conforme apresenta o contexto do doutrinador Newdick, podemos entender que existem doutrinadores que acreditam existir outros e até mesmo inúmeros direitos, mais importantes e prioritários que o direito a saúde.

Entretanto, existem casos concretos que dão o direito da intromissão do Poder judiciário, posicionando no rol da efetividade ao direito à saúde, podendo apresentar assim um desrespeito ao princípio da igualdade. Podemos tomar, como exemplo, um caso concreto de transplante de órgãos, analisando então que para realização deste determinado tratamento, aqueles que estão na espera são os preteridos.

Dessa forma, o contexto entre a linha divisória do atendimento em geral e o atendimento individual se diferem na classificação dos direitos, e dos casos concretos, como explicados acima, existem atendimentos que devem ter prioridade e outros mesmo sendo prioritário não são atendidos por não estarem sendo pleiteado judicialmente. O que resulta o número elevado de ações no Poder judiciário, para a resolução do que rege a Constituição Federal.

Usando desses preceitos, podemos evidenciar que o Estado deve agir de forma a socorrer todos os cidadãos, independentemente de sua classe social, prestando toda a assistência necessária, sob pena de estar violando não só o direito fundamental a vida, mas todos os direitos fundamentais. Logo os direitos e deveres, podem ser comparados com dados apresentados pelo Ministério da Saúde.

Em 2005, o Governo Federal gastou diretamente R\$ 2,5 milhões com aquisição de medicamentos solicitados pela via judicial e foi citado como réu em 387 processos. Em 2007, o gasto passou para R\$ 15 milhões destinados ao atendimento de aproximadamente três mil ações. Em 2008, as despesas alcançaram R\$ 52 milhões. O Estado de Minas Gerais gastou nesses anos, respetivamente, R\$ 8,5 milhões, R\$ 22,8 milhões e R\$ 42,5 milhões com o cumprimento de processos judiciais na área da saúde. (Ministério da Saúde). Brasília; [citado 2008 out. 06.]

Apesar de entendimentos e decisões, a respeito das necessidades e garantias realmente apresentadas pela Constituição Federal, a discussão do tema frente ao exposto se mostra necessária, porque mesmo as decisões do Supremo devem ser debatidas, a fim de que os pedidos sejam atendidos de forma proporcional e justa.

4 A inadequada concretização de ações judiciais para a obtenção de prestações materiais no âmbito do Sistema Único de Saúde.

Diante do tema analisado, pode-se observar que as demandas judiciais estão sendo cada dia mais necessárias para a resolução e concretização das obtenções de matérias e serviços na área da saúde. Assim, tornando as ações judicias, o meio resolutivo para pleitear e buscar pelos direitos fundamentais aos quais são necessários.

No entanto, diante da vasta perplexidade e necessidade de todas as ações incursas, essa estrutura vem mostrando ineficácia, pois para o seu funcionamento são necessários alto custo para investimentos e grande atuação das normas, que trazem grandes discussões, além de alguns entendimentos contrários. Assim dificultando sua atuação, sendo elencados inúmeros elementos que apontam as causas da "falência" dessa estrutura.

Em se tratando da falta, e muitas vezes, da falha no atendimento das necessidades farmacêuticas e médicas, a evidencia da ineficiência do Sistema Único de Saúde (SUS), caracteriza o desrespeito ao direito fundamental a saúde. Conforme assegurado pela Constituição Federal, artigo 5°, inciso XXXV, o Poder Judiciário deve executar essa obrigação, pois conforme apresenta o artigo é dever do Estado à prestação de atendimento médico e assistência farmacêutica.

Do ponto de vista federativo, a Constituição atribuiu competência para legislar sobre proteção e defesa da saúde concorrentemente à União, aos Estados e aos Municípios (CF/88, art. 24, XII, e 30, II). À União cabe o estabelecimento de normas gerais (art. 24, § 1°); aos Estados, suplementar a legislação federal (art. 24, § 2°); e aos Municípios, legislar sobre os assuntos de interesse local, podendo igualmente suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber (art. 30, I e II).25 No que tange ao aspecto administrativo (i.e., à possibilidade de formular e executar políticas públicas de saúde), a Constituição atribuiu competência comum à União, aos Estados e aos Municípios (art. 23, II). Os três entes que compõem a federação

brasileira podem formular e executar políticas de saúde.26 24 Como todas as esferas de governo são competentes, impõe-se que haja cooperação entre elas, tendo em vista o "equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional" (CF/88, art. 23, parágrafo único).

A atribuição de competência comum não significa, porém, que o propósito da Constituição seja a super-posição entre a atuação dos entes federados, como se todos detivessem competência irrestrita em relação a todas as questões. Isso, inevitavelmente, acarretaria a ineficiência na prestação dos serviços de saúde, com a mobilização de recursos federais, estaduais e municipais. (Jurisp. Mineira, Belo Horizonte, a. 60, n° 188, p. 29-60, jan./mar. 2009).

Entretanto como podemos observar, a quantidade de ações judiciais com esse intuito acaba por tornar a estrutura cada vez mais ineficaz, sendo conhecida por algumas doutrinas como "Judicialização da Assistência Farmacêutica" "Judicialização da Saúde" ou "Fenômeno da Judicialização dos medicamentos".

No momento, na comunidade médico-farmacêutica, na Administração e na imprensa esse tema é grande promissor. Isso porque a população tem se valido do Poder Judiciário para executar essa prestação, ou seja, o Judiciário tem sido provocado a coagir a Administração a cumprir o dever que a Constituição lhe impõe, garantindo, assim, o exercício do direito à Saúde." Tão logo cabe ressaltar que a Constituição de 1988 foi a primeira a conferir a devida importância à saúde. (Ministério da Saúde). Brasília; [citado 2008 out.]

Diante dos princípios e conceitos constitucionais que abrange a saúde, podemos nos deparar com possíveis questionamentos e posições, que embora esteja constituída pelo legislador deixam brechas para alguns posicionamentos, críticas e fatos que podem ser utilizados para resolução de alguma ação intitulada.

Mesmo com as inúmeras normas apresentadas para compor os conceitos e questionamentos, todas com ênfase em que o Estado é obrigado a fornecer tratamentos/medicamentos, na maioria desses caríssimos, sendo a quem deles precisar, efetivando assim o disposto na Constituição. Contudo sendo o direto a saúde, direito fundamental, surge o que direciona esse artigo. É possível e justo, garantir o tratamento de uma única pessoa que, por ser muito oneroso, prejudicará o acesso à saúde de uma gama infinitamente maior de pessoas?

Nesse contexto, ter uma resposta, e até mesmo, uma resolução concreta, seria equivocadamente mais uma das ineficácias ocasionadas nesse intuído.

Entende-se que o Estado tem se mostrado pouco eficaz na efetivação do direito à saúde, especialmente no que se refere à prestação desse tipo de assistência médico-farmacêutica, tendo assim gerado o fenômeno chamado de *judicialização do direito à saúde*. Logo, é necessário ampliar os conceitos, relacionando que este não é um fenômeno relacionado apenas com o direito à saúde, mas engloba com eficácia a *judicialização dos direitos sociais* de modo geral. Buscando o Poder Judiciário para que este estabeleça a realização de determinadas políticas públicas e, com isso, concretize direitos sociais constitucionalmente previstos.

Sendo assim, é possível entender porque tem gerado inúmeras discussões envolvendo o chamado "mínimo existencial" *versus* a "reserva do possível". Apresentando conceitos, que denotam os limites que devem ser seguidos, e na maioria o poder público não cumpre com as normas estabelecida, utilizando de argumentos para que os pedidos judicialmente tutelados sejam indeferidos.

Conforme estudos, nos artigos publicados e pensamentos doutrinários, como Newdick e Morais, existem contraposições a intenção do Poder Judiciário tornar efetivo o direito à saúde, estando presente nos conceitos de Gilmar Mendes.

Suspensão da Tutela Antecipada – STA 175-CE, em 17 de março de 2010. A dependência de recursos econômicos para a efetivação dos direitos de caráter social leva parte da doutrina a defender que as normas que consagram tais direitos assumem a feição de normas programáticas, dependentes, portanto, da formulação de políticas públicas para se tornarem exigíveis. Nesse sentido, também se defende que a intervenção do Poder Judiciário, ante a omissão estatal quanto à construção satisfatória dessas políticas, violaria o princípio da separação dos Poderes e o princípio da reserva do financeiramente possível (MENDES,2006, p.153).

Entende-se que a situação orçamentaria do Estado, o que está sendo utilizado como argumento para englobar o princípio da reserva do possível, podendo então concluir que os pedidos tutelados, somente serão deferidos, quando estes não desfalcarem os cofres públicos, assim tendo como utilização uma quantia que inviabilize o atendimento e oferecimento de medicamentos a outras pessoas.

Porém, podemos apresentar alguns trechos doutrinários que mostram outra forma da resolução desse problema:

Nesse sentido, ensina o doutrinador,

Se os recursos não são suficientes, deve-se retirá-los de outras áreas (transportes, fomento econômico, serviço da dívida) onde sua aplicação não está tão intimamente ligada aos direitos mais essenciais do homem: sua vida, integridade e saúde. Um relativismo nessa área poderia levar a ponderações perigosas e anti-humanistas do tipo 'por que gastar dinheiro com doentes incuráveis ou terminais? (KRELL,2002, p.53,54).

A solução para essa colisão de princípios (mínimo existencial x reserva do possível) parece mesmo sinalizar para o critério da ponderação, que deverá ser feito nos contornos de cada caso concreto. Esse método está, sem dúvida, na utilização do princípio da proporcionalidade.

De todo modo, uma solução plausível para estabelecer a ordem sobre as normas que foram descriminadas a respeito do tema, e adentrar sobre os princípios (mínimo existencial x reserva do possível), será analisar e ponderar sobre cada caso concreto, utilizando o princípio da proporcionalidade. Sendo então decisivas as necessidades específicas apresentadas em cada ação impetrada.

5 A reserva do possível e o mínimo existencial, quando observado a eficácia e efetividade do direito fundamental a saúde no sistema constitucional brasileiro.

Conforme denota inúmeras doutrinas, a ineficácia do Poder Executivo e Legislativo, modificam a eficiência do Poder Judiciário, quando deixam de cumprir suas atribuições, devendo essas serem transpostas ao Judiciário. Tão logo tendo a obrigação de intervir de forma a garantir que as políticas públicas e sociais sejam aplicadas. Diante disso, é certo o entendimento que as restrições aos direitos fundamentais ocorrem quando existirem critérios que os restrinjam obrigatoriamente, tendo então como justificativa a cláusula do princípio da reserva do possível, na qual denota não poder conceder o impossível, ainda que todos os direitos possuem seus custos.

Assim, no caso de países em desenvolvimento, como o Brasil, a reserva do possível tem aplicação em situações mais extremas, como o direito à vida, o que deve levar ao cuidado de não reduzir o texto constitucional a norma a ser seguida. Devendo ser adotadas as necessárias cautelas, para que não se faça invalidar o instituto para o as questões relativas à exigibilidade dos direitos sociais.

Em segundo momento, utilizando da noção de mínimo existencial, esse vincula-se a um nível mínimo de satisfação das necessidades básicas do cidadão ao qual o Estado está obrigado, a fim de lhe proporcionar uma sobrevivência digna, e em relação ao qual os agentes públicos não teriam poder de disposição. Além disso, o instituto para o estudo da reserva do possível, além de servir como parâmetro de definição a ser observado, é de grande importância na área de discricionariedade das autoridades encarregadas da distribuição e aplicação dos recursos orçamentários, assim dividindo os deveres e tornando as funções mais efetivas no cumprimento das necessidades.

Contudo, a Constituição Federa expõe o real dever do Estado, o qual está obrigado a oferecer ao cidadão um mínimo de garantias que lhe permitam a dignidade. Mesmo existindo disputa sobre o assunto em foco, existe um embate, evidenciando, segundo o posicionamento do tribunal superior, que a interferência do Judiciário nas políticas adotadas pelo Executivo e pelo Legislativo, no sentido de garantir a prestação de direitos fundamentais, é algo certo.

Conforme apresenta o Tribunal Superior o Judiciário apenas garante a eficácia e efetividade no que pode ser entendido como "motivo justo", negativando as possíveis especificidades de um direito fundamental social. Dessa forma enquanto restrições específicas não se apresentarem, estará claro que será esta a posição adotada pela experiência futura dos embates entre os três poderes, especialmente naquilo que toca à questão da garantia dos direitos fundamentais e da assim chamada reserva do possível.

Nesse sentido, a judicialização dos direitos fundamentais não é um problema de intromissão do Judiciário nas esferas do Executivo e do Legislativo. É sim a solução do problema de aplicação inadequada, equivocada e, às vezes, tendenciosa, dos recursos arrecadados pela administração pública. Afinal, é nesses termos que a Constituição Federal estabelece limites ao orçamento: tendo em consideração uma administração que gerência racionalmente os custos e investimentos colocando em primeiro plano a realização do indivíduo e não qualquer outro fim político.

6 CONCLUSÃO

Diante do estudo em questão, não há dúvidas sobre a possibilidade de o Judiciário apreciar as inúmeras e conflitantes ações que são impostas em desfavor ao Estado, sendo do entendimento e exposto pela Constituição os direitos e as necessidades que são buscadas pelos requerentes.

Entretanto podemos ter como entendimento, o argumento de que a falta orçamentaria, denominada de reserva do possível, configura o descaso e ineficácia nos comprimentos que devem ser seguidos em consequências dos direitos, além de causar assim a ineficácia na efetivação do mínimo existencial à saúde, sendo necessária a busca pelo judiciário para tornar dever o que se é direito.

Desta feita, podemos entender que a saúde deve ser preservada pelo Estado e respeitada para que não seja admitido qualquer argumento que possa trazer diminuição e até mesmo a redução do conteúdo deste direito, podendo ser uma violação ao que preceitua a Constituição Federal. Contudo somos levados a acreditar, que a aplicação conhecida como reserva do possível não deve ser, sequer, aceita, quanto mais aplicada em nosso País. Entretanto cabe ressaltar que o Estado tem argumentos concretos mais não justos, nos quais é apresentada a única contraposição, sendo este o desenfreado "buraco" orçamentário.

7 REFERENCIAS:

ARAUJO, Luiz Alberto David Araújo. *Curso de Direito Constitucional*. 17° edição. Verbarim, 1997.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Senado Federal, 1988.

CANOTILHO. José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, São Paulo: Saraiva, 2006.

KRELL. Andreas Joachim. *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha*, 2002.

LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. *Teoria dos direitos fundamentais sociais*. Porto Alegre, 2006.

MACHADO, Marina Amaral de Ávila Machado. *Judicialização do acesso a medicamento no Estado de Minas Gerais*, *Brasil.* Belo Horizonte,2010. Revista Saúde Pública,2010.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional.* São Paulo: Saraiva,2006.

MORAIS, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 2005.

Portal STF – Constituição e o Supremo – Versão Completa: STF – Supremo Tribunal Federal. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp> Acesso em: 17/11/2017.

Portal STF- *Pesquisas prontas de jurisprudência-STF*. Disponível em:http://www.stf.jus/portal/jurisprudencia/pesquisarjurisprudenciafavorita.asp>. Acesso em: 16/11/2017.

Portal Planalto- *L8080- Planalto* .Disponível em: < http://www.planalto.gov.br.br/ccivil_03/leis/L8080.htm. Acesso em: 16/11/2017.

SOUZA, Lucas Daniel Ferreira de. Reserva do possível e o mínimo existencial: embate entre direitos fundamentais e limitações orçamentárias. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id. Acesso em: 17/11/2017.