



PRECARIEDADE NA SAÚDE PÚBLICA MUNICIPAL: APLICABILIDADE DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR E O RESPEITO AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

*Janaína Rigo Santin**
*Katiane Scharlesi Gehlen dos Santos***

Resumo

Este artigo discute a problemática existente na prestação de serviços públicos essenciais a todos os cidadãos, em especial ao direito fundamental social à saúde, assegurado e defendido constitucionalmente. Também é abordada a incidência do terceiro setor e da terceirização nos serviços de caráter essencial, como forma de suprir a demanda incessante por esses direitos, com base nos princípios da administração pública, dando ênfase ao seguinte questionamento: até que ponto os serviços públicos municipais satisfazem as necessidades da coletividade atinentes à saúde pública e qual o limite para que os cidadãos possam exigir o cumprimento dos seus direitos fundamentais, invocando o Código de Defesa do Consumidor nas suas relações com o poder público local? O método adotado será o dialético, tendo-se como objetivo geral analisar os serviços públicos essenciais, em especial a saúde, como meio de garantia constitucionalmente fundamentada, estabelecendo assim as possibilidades e as limitações de incidência do CDC nos serviços públicos.

Palavras-chave

Serviços públicos. Direito fundamental à saúde. Código de Defesa do Consumidor.

Abstract

The subject of this paper is the problematic existent about the assist of the essential public services for each and all citizens, in special the basic right to health, assured and protected constitutionally. Too is mentioned the incidence of the third sector and the third party of the essential services, like form to help incessant lawsuit for this rights based on the beginning of the public management with accent in this question: the municipal public services are satisfactory for all needs of the collectivity, who needs the public health and what is the limit of the citizen be able to require his fundamental rights using the Consumer Protection Code, opposite to the public power? The adopt method is the dialectic and the central objective is analyze the essential

* Pós-Doutora em Direito pela Universidade de Lisboa – Bolsista CAPES; Doutora em Direito pela UFPR; Mestre em Direito pela UFSC; Professora da Faculdade de Direito e do Mestrado em História da UPF.

** Acadêmica do Curso de Ciências jurídicas e sociais da Universidade de Passo Fundo e bolsista PIBIC-UPF de pesquisa, cursando o 8º nível. *E-mail:* 102587@upf.br.

public services in the special constitutional right to health and see the possibility and restrictions of the CDC in the public services.

Keywords

Public Services. Health Fundamental Right. Consumer Protection Code.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O Código de Defesa do Consumidor, instituído pela Lei n. 8078/90, é de suma importância para o ordenamento jurídico brasileiro, tendo em vista que busca tutelar os interesses de toda a coletividade no que tange à relação entre consumidores e fornecedores. Porém, a sua abrangência é limitada no que tange aos serviços públicos de saúde, principalmente pela dificuldade de se dar um olhar público a uma matéria que tradicionalmente é vista sob o enfoque privatístico. Enfim, é uma área que ainda se encontra em construção, tanto doutrinária quanto jurisprudencialmente.

As relações de consumo são cada vez mais frequentes, tanto no âmbito privado quanto no público e, como tal, o Estado, por meio de seu ente mais próximo do cidadão, que é o município, deve-se adequar, para buscar atender a essa demanda da melhor forma possível, satisfazendo os interesses individuais e também os coletivos.

A problemática existente na saúde brasileira é muito preocupante quando se trata de direitos fundamentais, tendo em vista que inúmeras pessoas sofrem com o descaso do poder público nesse setor: as filas são imensas, a espera é incessante e a esperança de que a situação melhore é mínima. O Código de Defesa do Consumidor (CDC) pode ser uma nova maneira de mudar essa realidade brasileira, uma vez que, diante da sua incidência, o poder público deverá buscar minimizar os impactos negativos decorrentes da má prestação do serviço público de saúde, evitando, portanto, medidas mais severas e específicas das relações de consumo.

2. DEFINIÇÕES DE SERVIÇO PÚBLICO E SUA IMPORTÂNCIA PARA O DIREITO BRASILEIRO

A noção de serviço público tem variado no tempo e no espaço. A evolução econômica, social e jurídica acarreta transformações importantes na própria caracterização das atividades que devem ser prestadas pelo Estado, que deverá preocupar-se em prestar um serviço “ao público”, e não apenas tratar dos serviços públicos como algo burocrático ou administrativo.

Parte-se do pressuposto de que serviço público é toda atividade prestada por um ente dotado de fé pública, buscando resguardar os direitos fundamentais dos cidadãos, de modo a prestar a sua função da melhor forma

possível. Atende-se, assim, aos interesses dominantes da sociedade, como afirma Celso Antônio Bandeira de Mello:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de Direito Público¹.

Um ponto importante nessa definição é o termo "regime de direito público" que se dá com base na submissão aos princípios constitucionais elencados no artigo 37, ou seja, legalidade, moralidade, impessoalidade, eficiência e publicidade, gerando, assim, a possibilidade de constituir obrigações por ato unilateral diante do Estado. Isso tendo em vista que o poder público, na sua essência, deve assegurar a satisfação dos direitos fundamentais e a realização da democracia no espaço local, de modo que todo serviço público sempre será essencial para uma ideal vivência em sociedade.

Tal concepção ainda elenca em si o fato de que o conceito de serviço público está intimamente ligado ao conceito de direito fundamental, uma vez que para a satisfação dos direitos fundamentais é necessária a boa execução dos serviços públicos. Nas palavras de Marçal Justen Filho:

O direito público está atrelado à satisfação dos preceitos constitucionais que garantem os direitos fundamentais aos brasileiros, partindo sempre da dignidade da pessoa humana, ou seja, o poder público é o ente responsável por todos os preceitos constitucionais de garantia estendidos a todos os cidadãos².

Diante de tal conceito, pode-se observar, ainda, a extensão da problemática existente hoje no Brasil, principalmente com as populações mais humildes que dependem do setor público para satisfazer as suas necessidades pessoais. De um lado o direito e de outro a obrigação em satisfazer esse direito. Certamente deveria prevalecer o que preceitua a Constituição Federal, o que nem sempre acontece, tendo em vista a precariedade e a banalização do setor público de saúde.

No tocante à satisfação das necessidades do cidadão, o serviço público poderia ser analisado em três sentidos distintos: o orgânico, o formal e o material. Em relação ao sentido orgânico, também conhecido por subjetivo, que se caracteriza por ser a união de órgãos, servidores e recursos do poder público, com o fim específico de satisfazer as necessidades dos administrados.

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros editores, 2010, p. 671.

² JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 7ª Ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011, p. 65.

No sentido material, também denominado objetivo, o serviço público é uma atividade, uma designação, um ônus da administração pública, buscando suprir os interesses gerais dos administrados. Já em relação ao conceito formal de serviço público, pode-se afirmar que corresponde a toda função realizada pelo poder público ou seu representante legal, sob as regras de direito comum, inclusive sob a influência do Código de Defesa do Consumidor, visando à satisfação das necessidades dos cidadãos. Em suma, nas palavras de Diógenes Gasparini, é a submissão de determinada atividade a um regime de direito público³.

O próprio conceito de serviço público traz na sua essência o respeito às necessidades do cidadão e o compromisso dos representantes em prestar um serviço adequado para todos, ficando inclusive condicionado às penalidades constantes na lei. Portanto, o serviço público deveria servir de referência para os particulares, o que não ocorre na prática, colocando os administrados em situação de vulnerabilidade e descrédito para com o Estado.

Tal fenômeno acarreta inúmeros problemas entre o poder público e a população, principalmente no que tange aos direitos fundamentais, elencados na Constituição Federal, por meio dos princípios constitucionais de garantia, como o da dignidade da pessoa humana, o da igualdade e o do direito à saúde. Não obstante, pode-se destacar, ainda, a existência de princípios específicos do serviço público, quais sejam: princípio da continuidade, princípio da igualdade ou uniformidade, princípio da neutralidade, princípio da mutabilidade ou adaptabilidade, princípio da generalidade ou universalidade, o princípio da modicidade tarifária, princípio da adequação do serviço, princípio da transparência e participação do usuário e, por fim, princípio da ausência de gratuidade.⁴

Os princípios elencados acima e que serão posteriormente explanados possuem validade em todo o território nacional e protegem a todos os cidadãos, de modo que devem ser respeitados e garantidos pelo Estado na prestação dos serviços públicos essenciais à vida humana, como bem afirma Alexandre de Moraes: “A Constituição Federal proclama, portanto, o direito à vida, cabendo ao Estado assegurá-lo em sua dupla acepção, sendo a primeira relacionada ao direito de continuar vivo e a segunda de se ter vida digna quanto à subsistência”⁵.

Nessa mesma acepção, entende-se que o Estado, como garantidor desses serviços, deve sempre buscar a melhor prestação possível pelos seus órgãos, uma vez que, além de garantidores da eficácia do ordenamento jurídi-

³ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 293.

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 488-492.

⁵ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas S. A. 27 ed., 2011, p. 39.

co, tais princípios norteiam toda a base doutrinária nacional e internacional e, quando bem trabalhados, proporcionam aos seus usuários sentimentos como de satisfação e cumprimento do dever do Governo e da Administração Pública brasileira.

2.1. A incidência de princípios constitucionalmente garantidos na saúde pública

A questão da saúde é, segundo doutrinadores, um dos setores que apresenta a maior crise quanto à prestação de serviços públicos, uma vez que embora tenha *status* de direito social fundamental no ordenamento jurídico nacional, não possui o tratamento adequado pelos órgãos responsáveis. Isso acaba por gerar inúmeros descontentamentos por parte dos usuários do setor, principalmente por, muitas vezes, não possuírem outra fonte para suprir a sua necessidade. O poder público deve, em razão disso, em toda sua abrangência, promover políticas públicas que busquem resolver a problemática social existente, como refere Mariana Siqueira de Carvalho: “A implementação do direito à saúde vincula-se intrinsecamente a elaboração e realização de políticas públicas”⁶.

O poder público, em consonância com os seus órgãos municipais, que são os setores que se encontram em contato direto com os cidadãos, precisa buscar satisfazer as necessidades da sua população. E deve ser assim, uma vez que as condições variam demasiadamente dentro do território nacional. O ideal seria a elaboração de um estudo sistemático de todas as regiões para então se definirem as tão almeçadas políticas públicas que busquem o bem-estar de toda a população brasileira.

No que tange aos princípios que norteiam o serviço público, independentemente se a sua prestação ocorrer por pessoa pública ou privada, vale lembrar-se da incidência de um regramento próprio que assegura identidade específica a este instituto do Direito em consonância aos direitos fundamentais, como afirma Rafael Carvalho Rezende Oliveira:

Os denominados ‘princípios dos serviços públicos’ são, em verdade, princípios que norteiam todas as atividades administrativas. Isto porque toda e qualquer atividade administrativa deve atender, necessariamente, o interesse público, o que pressupõe uma atuação conforme os princípios fundamentais⁷.

⁶ CARVALHO, Mariana Siqueira de, A saúde como direito social fundamental na Constituição Federal de 1988. *Revista de direito sanitário*, São Paulo, vol. 4, n. 2, jul. 2003, p. 25.

⁷ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, Os serviços públicos e o Código de Defesa do Consumidor (CDC): limites e possibilidades. *Revista eletrônica de direito administrativo econômico*, Bahia, n. 25, fevereiro, março, abril. 2011, p. 9.

Tal afirmação pressupõe que os serviços públicos estão estritamente ligados à satisfação dos direitos fundamentais, tendo em vista que devem buscar o bem-estar do cidadão dependente desse auxílio. E, consequentemente, aos Governantes e à Administração Pública cumprirem o seu papel enquanto poderes públicos instituídos, que consiste basicamente em gerir recursos da melhor maneira possível para suprir todos os direitos fundamentais elencados na Constituição Federal.

Para tanto, o poder público baseia-se em um rol específico de regramentos, como por exemplo, o princípio da continuidade nos serviços públicos essenciais, que consiste na não interrupção da prestação em determinados setores, tendo em vista que as necessidades da coletividade continuam persistindo e o Estado, como garantidor dessas, deverá atender a todos os seus administrados⁸.

Como resultado da necessidade de continuidade do serviço público, prepondera a regularidade na sua prestação. O prestador do serviço, seja o Estado, seja o ente privado, deve prestar o serviço adequadamente, em conformidade com as normas reguladoras e, no caso dos concessionários, com respeito às condições constantes no contrato de concessão, ou seja, a continuidade pressupõe a regularidade, pois seria inadequado exigir que o prestador realizasse um serviço irregular.

Em conformidade com o ordenamento jurídico existente, tem-se a incidência do princípio da igualdade ou uniformidade ou neutralidade nas relações que envolvam serviço público, caracterizando-se como ações revestidas pela impessoalidade. Além disso, o poder público e seus órgãos delegados devem prestar as suas atividades de maneira nivelada, de modo a suprir as condições técnicas e jurídicas de todos os seus dependentes, sem qualquer espécie de distinção pessoal.

Destarte, tal princípio deve ser compreendido com base na proporcionalidade, tendo em vista que, quando se fala em igualdade, logo se associa a ideia de tratamento igual para os iguais, e desigual aos desiguais, na medida de sua desigualdade, buscando, assim, respeitar os direitos fundamentais de ambos os lados. De nada adianta assegurar o direito de um administrado e violar o direito de outros. Para isso existe a isonomia, como meio alternativo de garantir a eficácia de todos os preceitos constitucionais⁹.

Contudo, por vezes tal princípio perde a sua eficácia na prática, tendo em vista que dentro do próprio sistema são criados privilégios para algumas pessoas, até pelo fato de conviverem com os servidores responsáveis pela

⁸ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 17.

⁹ OLIVEIRA, Flavia de Paiva Medeiros de; SILVA, Francisco de Moraes. A judicialização dos direitos fundamentais: o papel do STF na concretização do direito à saúde no Brasil. In: **Anais do XX Congresso Nacional do CONPEDI**, 2011, Vitória – ES. p. 10.

prestação do serviço, ocasionando um verdadeiro mercado de favores dentro do setor público. Isso faz com que os cidadãos que mais necessitam de atendimento não consigam ter as suas necessidades atendidas ou, quando conseguem, é tarde demais.¹⁰

Atrelado ao princípio da igualdade surge o princípio da generalidade, pressupondo que o atendimento do serviço público beneficie o maior número possível de pessoas, devendo ser igual para todos, sem qualquer discriminação.¹¹ Nesse passo, o Estado, como garantidor do serviço, tem a obrigação de promover políticas públicas que visem a suprir as necessidades de todas as pessoas que ainda não receberam o serviço de maneira adequada. No que tange à saúde, tal princípio ganha ainda mais força por estar expressamente previsto no artigo 196, caput da Constituição Federal: “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 igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Tal dispositivo concretiza o que preceitua o princípio explanado, uma vez que, em complemento ao princípio da igualdade, o da generalidade busca suprir os interesses da coletividade, não fazendo distinção alguma entre os usuários dependentes ou não do serviço. Esse preceito constitucional caracteriza-se, inclusive, como norma de eficácia plena, tendo em vista que possui todos os atributos indispensáveis para a sua aplicação de forma imediata e direta.

Em consonância com o princípio da generalidade, apresenta-se o princípio da modicidade, caracterizando-se pelo fato de que não há uma norma específica que discipline a obrigatoriedade na gratuidade de serviços públicos. Sendo assim, essa possibilidade é uma opção do poder público, fundamentada em pelo menos dois aspectos, dos quais o primeiro é relacionado ao fato de que a Constituição Federal regulamenta que determinados serviços públicos deverão ser gratuitos. O segundo aspecto diz respeito à incidência do regime de concessões e permissões no serviço público, como meio alternativo de prestar assistência, mas normalmente oneroso para o Estado, como coloca Rafael Carvalho Rezende Oliveira:

¹⁰ Sobre os aspectos clientelísticos na gestão administrativa brasileira, ver o seguinte texto: SANTIN, Janaína. A Noção Histórica do Poder Local no Brasil e o Princípio da Participação. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/09_145.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2013; SANTIN, Janaína; FAVERZANI, Alex. Coronelismo e Poder Local no Brasil: uma análise histórica. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3164.pdf>>. Acesso em 23 mai. 2013.

¹¹ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 13.ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 302.

A inexistência do dever geral de gratuidade e a possibilidade de remuneração dos serviços públicos são justificadas por, pelo menos, duas razões: a) a concessão e a permissão de serviços públicos pressupõem remuneração do delegatário que, normalmente, é efetivada por tarifa e b) a Constituição apenas exige gratuidade para determinados serviços públicos (exs. serviço público de ensino — art. 206, IV da CRFB; transporte público para o idoso — art. 230, § 2º da CRFB), admitindo, ainda que implicitamente, a cobrança pelos demais serviços¹².

A cobrança implícita aludida pelo autor corresponde aos serviços públicos remunerados por meio de taxas ou tarifas, já que o pagamento pelo administrado pode não ser realizado no momento da prestação do serviço, mas sim por meio de outros meios que são imperceptíveis ao consumidor. O importante nesse princípio é sempre lembrar que o valor cobrado do usuário deve ser proporcional ao serviço a ele prestado, criando-se um sistema equilibrado de cobrança por parte do poder público e de utilização do serviço por parte do particular.¹³

Ainda dentre os princípios que regem os serviços públicos tem-se o princípio da mutabilidade ou da atualidade, que se distingue dos demais por preocupar-se especificamente com a necessidade de atualização do poder público. Essa preocupação leva ao fornecimento de condições cada vez mais adequadas aos seus usuários, proporcionando conforto e qualidade na prestação de serviços públicos e, concomitantemente, impedindo a deterioração pelo decurso de tempo.¹⁴ É o que dispõe o artigo 6º, § 2º, da Lei n. 8.987/95, que informa que a atualidade “compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço”. A importância desse princípio resume-se ao fato de que, no caso de o Estado não ter condições financeiras e ou profissionais de realizar reparos necessários à manutenção do serviço público, ele poderá criar prerrogativas por parte da administração em contratos de concessão, podendo inclusive alterar unilateralmente cláusulas contratuais por interesse público. Em todos os casos, porém, sempre deverá ser observado o princípio da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.¹⁵

¹² OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, Os serviços públicos e o Código de Defesa do Consumidor (CDC): limites e possibilidades. *Revista eletrônica de direito administrativo econômico*, Bahia, n. 25, fevereiro, março, abril. 2011, p.11.

¹³ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, Os serviços públicos e o Código de Defesa do Consumidor (CDC): limites e possibilidades. *Revista eletrônica de direito administrativo econômico*, Bahia, n. 25, fevereiro, março, abril. 2011, p. 12.

¹⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 490.

¹⁵ ARAÚJO, Edmir Netto. *Curso de Direito Administrativo*. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 130-131.

3. A SAÚDE COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL E AS FORMAS PELAS QUAIS O SERVIÇO PÚBLICO PODE GARANTIR ESSE DIREITO

O direito à saúde, garantido nos artigos 6º, 194 e 196 da Constituição Federal, pressupõe que esse é um direito de todos os cidadãos amparados pela Carta Magna, e que compete ao Estado a prestação adequada desse serviço. E isso deve ser feito observando-se as novas regras de saúde pública, que disciplinam a promoção, a proteção e a recuperação da saúde. Deixa-se de lado a ultrapassada ideia que se tinha antes de 1988, de que o direito tão fundamental à saúde somente era trabalhado quando o cidadão estava efetivamente doente e não com medidas de prevenção, como ocorre nos dias de hoje.

A Segunda Guerra Mundial foi um marco indispensável para a valorização dos direitos humanos, em especial a saúde, pois, conforme disposto no artigo 23 da Declaração Universal de Direitos Humanos, a saúde precisaria estar associada a uma boa alimentação, à moradia, a um trabalho, enfim a um meio ambiente favorável à sua defesa e conservação.

O caminho para tornar a saúde um direito fundamental social foi longo, passando por diversas fases de mudanças e conquistas, para, enfim, em 1988 consolidar-se de acordo com a sua relevância.

Segue, abaixo, pontual e breve histórico da saúde pública conforme o tratamento constitucional que lhe fora dado, desde 1934:

a. Constituição Federal de 1934 — Foi a primeira constituição que trouxe o direito fundamental associado ao direito do trabalhador.

b. Constituição de 1937 — Preocupou-se com a saúde da criança.

c. Constituição de 1946 — A saúde deveria ser tratada pela União Federal. Regra de repartição de competência.

d. Constituição de 1988 — A saúde encontrou o seu ápice, ganhou contornos de direito fundamental do indivíduo. No artigo 6º da Constituição Federal, foi consagrado como direito fundamental e reconhecido como um direito social. Foi atribuído sentido amplo ao direito fundamental à saúde, resultando em uma relação simbiótica de direitos fundamentais, como define Mariana Siqueira de Carvalho:

Percebe-se, assim, que a Constituição Federal de 1988 definiu um arcabouço jurídico para a promoção imediata do direito à

saúde, deixando apenas alguns pontos para serem conformados pela legislação infraconstitucional¹⁶.

Para tanto, buscando concretizar todos esses preceitos constitucionais relacionados à saúde, o ordenamento jurídico brasileiro criou meios realizadores ou garantidores da sua implementação. E o fez distribuindo normas de competência de caráter exclusivo para cada órgão do poder público, de modo que, embora a saúde seja preocupação de todos os entes da federação, existem setores específicos para fazer valer o direito dos brasileiros a uma saúde de qualidade para todos.

3.1 A criação do Sistema Único de Saúde como meio alternativo de garantir o direito fundamental social à saúde e o respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana

A implementação do direito à saúde vinculou-se necessariamente à elaboração e à criação de um sistema coordenado pelo poder público, em detrimento do particular, denominado Sistema Único de Saúde. Conforme preceitua o artigo 198 da Constituição Federal, o atendimento deve ser descentralizado, integral e que conta com a participação da comunidade em geral, de modo que tal sistema visa a estabelecer diretrizes para todos os órgãos relacionados à promoção da saúde, resultando em um atendimento integral e igualitário para todos os níveis governamentais, como refere Mariana Siqueira de Carvalho: “O sistema é denominado ‘único’ porque as diretrizes e princípios estabelecidos na Constituição devem ser seguidos de forma unívoca pelas três esferas de governo”¹⁷.

Tal concepção remete ao fato de que devem ser seguidos os princípios aplicáveis aos serviços públicos, analisados sob o viés administrativo, em especial ao princípio da universalidade, uma vez que o serviço deve ser distribuído de forma igualitária para todos os cidadãos, independentemente da região em que vivem, classe social ou mesmo condições financeiras. Dessa maneira, o serviço torna-se único em toda a sua extensão. Contudo, não basta ser abrangente, devendo ter sua eficácia alcançada, ou seja, além da extensão territorial, devem ser prestadas atividades de qualidade, empenhadas na satisfação das necessidades de todos e que busquem o bem-estar da coletividade e o consequente respeito aos direitos fundamentais constitucionalmente previstos, em especial o direito à saúde, que é o foco deste estudo.

A grande problemática existente consiste no fato de que os recursos orçamentários são muito limitados, sendo essa uma adversidade não somen-

¹⁶ CARVALHO, Mariana Siqueira de, A saúde como direito social fundamental na Constituição Federal de 1988. *Revista de direito sanitário*, São Paulo, vol. 4, n. 2, jul. 2003, p. 25.

¹⁷ CARVALHO, Mariana Siqueira de, A saúde como direito social fundamental na Constituição Federal de 1988. *Revista de direito sanitário*, São Paulo, vol. 4, n. 2, jul. 2003, p. 26.

te brasileira, mas universal, tendo relevância até mesmo nos países economicamente desenvolvidos. São necessários recursos adequados para uma boa gestão pública, em especial no que tange à saúde, que é um dos setores mais onerosos da administração. Porém, sendo elencada como direito social fundamental, a saúde deverá ser propiciada pelo poder público, independentemente do seu retorno, não podendo o Estado abster-se de atender às necessidades do cidadão alegando a incidência de seus interesses ou do princípio da reserva do possível, por exemplo.¹⁸

Ao se violar o direito à saúde, há a violação direta à dignidade da pessoa humana, que é o ápice do ordenamento jurídico, nas palavras de Flávia de Paiva Medeiros de Oliveira e Francisco de Moraes Silva:

Dignidade da pessoa humana veicula, entre outros, o seguinte valor: todo ser humano é uma pessoa, dotado de personalidade, com direitos e deveres, membro da sociedade em que vive e merecedor de uma existência humana, e não subumana. Esta afirmação implica disponibilização, a cada pessoa, de condições mínimas de sustento próprio e de relacionar-se com a sociedade em que vive¹⁹.

A proteção da saúde deve ser analisada sob o ângulo constitucional, buscando sempre a satisfação dos interesses da coletividade e do direito material substancial ali existente, de modo que os usuários desse sistema possam ter os seus direitos assegurados na prestação dos serviços públicos. O direito à saúde é muito mais abrangente que todos os outros direitos sociais e como tal deve ser analisado e tratado com a devida seriedade nele presente, tendo em vista que, como colocado pelos doutrinadores acima, está intimamente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana que é o que norteia o ordenamento jurídico brasileiro.

A Constituição Federal previu normas suficientemente embasadas para que a saúde cumpra o seu papel social de propiciar bem-estar e segurança aos administrados, de modo que possa se efetivar de forma concreta o cumprimento dos direitos fundamentais garantidos a todos os cidadãos. Para tanto, adotou-se o modelo de gestão plena, que consiste na entrega da verba destinada à saúde para a maioria dos municípios brasileiros, que devem realizar a distribuição dos recursos entre as unidades de saúde que mais necessi-

¹⁸ Sobre o assunto ver: NUNES, Alexandra Santana; ALAPANIAN, Silvia. O uso do princípio da reserva do possível e a política de saúde. **Serviço Social em Revista**. v. 12, n. 2, 2010. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/7582/6666>. Acesso em 23 mai. 2013.

¹⁹ OLIVEIRA, Flavia de Paiva Medeiros de; SILVA, Francisco de Moraes. A judicialização dos direitos fundamentais: o papel do STF na concretização do direito à saúde no Brasil. In: **Anais do XX Congresso Nacional do CONPEDI**, 2011, Vitória – ES. p. 194.

tam e os hospitais conveniados, que aplicam o auxílio de acordo com a necessidade apresentada pela população²⁰.

A partir dessa concepção, pode-se levantar o seguinte questionamento: até que ponto os municípios aplicam adequadamente os recursos investidos na saúde e qual o critério utilizado na definição das prioridades nessa área? A problemática nessa questão é clara e precisa: muitas vezes o investimento não chega ao seu destino final, perdendo-se pelo caminho e resultando no conhecido “caos” já instalado na saúde pública, pelo simples fato de que não houve a devida fiscalização necessária que impedisse tal acontecimento.

Essa prática é algo cada vez mais constante nos Estados e especialmente nos Municípios. As notícias são diárias e a indignação cada vez maior, com uma saúde prestada de forma insuficiente e precária. Percebe-se que, pela ausência de fiscalização e pela presença da corrupção na gestão da saúde o cidadão sai prejudicado e não tem o seu direito fundamental atendido.

3.2. A ingerência do terceiro setor na prestação do serviço público de saúde como forma de satisfazer as necessidades dos administrados.

Com previsão específica na Constituição Federal e na Lei 8080/90, que dispõe sobre a organização do Sistema Único de Saúde, há a regra que dispõe que, em situações nas quais os serviços públicos não forem suficientes para garantir a cobertura aos cidadãos de determinada circunscrição, poderá o poder público recorrer à iniciativa privada, preferencialmente as entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, como Organizações Sociais ou Organizações Não-Governamentais (OS ou ONGs). Isso caracteriza a incidência do terceiro setor como forma de garantir a acessibilidade de todos aos serviços públicos essenciais, em uma parceria poder público-iniciativa privada.

Esse modelo de prestação de serviços correspondente ao terceiro setor que pode ser subdividido em dois distintos grupos: o primeiro corresponde a entidades que complementam a atuação do Estado na prestação dos serviços públicos; e o outro, de cunho um pouco mais restrito, como o modelo que busca a promoção de atividades em prol de interesses difusos ou coletivos. Diante dessa subdivisão conceitua-se terceiro setor como o “Conjunto de pessoas jurídicas de direito privado, de caráter voluntário e sem fins lucrativos, que desenvolvam atividades de defesa e promoção dos direitos fundamentais ou prestem serviço de direito público”²¹.

²⁰ CHENSO, Marina Benedetti Zuan; BOSSOLI, Kempfer Marlene. O direito social fundamental à saúde: responsabilidade (extra) contratual do Estado e terceiro setor. In: **Anais do XIX Congresso Nacional do CONPEDI**, 2010, Florianópolis. p. 7680-7681.

²¹ MÂNICA, Fernando Borges. **Panorama Histórico-legislativo do Terceiro Setor no Brasil: Do Conceito de Terceiro Setor à Lei das OSCIP**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 175.

Tal conceito é muito conflitante entre os doutrinadores brasileiros, principalmente pelo fato de que o terceiro setor acaba sendo utilizado pelo Estado para delegar funções que são de sua responsabilidade e que, na maioria das vezes, estão elencadas juntamente com a satisfação de direitos fundamentais. Não obstante, geram o interesse negocial por parte do setor privado, de modo que podem resultar em práticas de corrupção e desvio de verbas destinadas a suprir essas necessidades²².

Cabe ressaltar ainda uma outra modalidade de transferência para a iniciativa privada da prestação do serviço público de saúde também utilizada pelo poder público que é a terceirização. Nas palavras de Marçal Justen Filho, “terceirização consiste num contrato de prestação de serviços por meio do qual um sujeito transfere a outrem o dever de executar uma atividade determinada, necessária à satisfação de um dever.”²³ Trata-se de um contrato de prestação de serviços que transfere para terceiros a atribuição da prestação de um serviço que estava a cargo do poder público.

Esse modelo de trabalho é adotado na prestação dos mais diversos serviços públicos. Mas, em especial quando se trata de saúde, possui ampla conexão, principalmente pela incidência da complexidade de procedimentos a serem realizados em determinados casos, como colocam Marina Zuan Benedetti Chenso e Marlene Kempfer Bossoli:

Na área da saúde, no entanto, a cooperação técnica e financeira com instituições privadas sem fins lucrativos, para o atendimento médico, fez-se por meio de convênios ou contratos administrativos, em razão de não haver homogeneidade na natureza jurídica das instituições. Incluem-se no sistema de execução do serviço, em suas diversas áreas, hospitais filantrópicos, além da esfera pública por meio da administração indireta²⁴.

Assim, no que tange ao direito fundamental à saúde, ocorre a realização das atividades a partir de uma parceria entre o poder público e a iniciativa privada, formalizada por alguns instrumentos jurídicos específicos, de modo a que a iniciativa privada complemente o trabalho do setor público que, pela ausência de estrutura adequada, precisa delegar os seus serviços.

A grande crítica existente corresponde ao fato de que os serviços passíveis de serem terceirizados seriam aqueles correspondentes a atividades-meio e não atividades-fim, que é o que normalmente acontece na prática,

²² Nesse sentido ver VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro Setor e as Parcerias com a Administração Pública**: uma análise crítica. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

²³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 552.

²⁴ CHENSO, Marina Benedetti Zuan; BOSSOLI, Kempfer Marlene. O direito social fundamental à saúde: responsabilidade (extra) contratual do Estado e terceiro setor. In: **Anais do XIX Congresso Nacional do CONPEDI**, 2010, Florianópolis. p. 7684.

devido ainda ser compreendido como uma forma de prestação de serviços provisória e não permanente. Ela deveria ser utilizada apenas em situações excepcionais, buscando um atendimento adequado aos usuários do Sistema de Saúde Pública.

4. O CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR COMO INSTRUMENTO ESSENCIAL PARA GARANTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS: NORMATIVIDADE VERSUS APLICAÇÃO

O Código de Defesa do Consumidor, norma de caráter público, foi inserido no ordenamento jurídico pela necessidade apresentada nas relações de consumo, em que o consumidor, figura hipossuficiente na relação, acabava por sair prejudicado pelo fornecedor na maioria das vezes. Isso, aliás, levou o legislador a inserir já na Constituição Federal um dispositivo específico que contemplasse essa situação, que é o artigo 5, inciso XXXII, que afirma que o “Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”.

Ademais, com o aumento da repetição dessa prática abusiva, promulgou-se a Lei n. 8.078/90 intitulada Código de Defesa do Consumidor, que busca regular as relações de consumo e coibir questões até então prejudiciais para os usuários. Seu fim especial é regular, de forma precisa, efetiva e específica à proteção do consumidor nas relações de consumo, juntamente com a intervenção do Estado neste assunto tão debatido por doutrinadores e jurisprudência em geral²⁵.

Importante ressaltar que tal matéria de direito é de suma importância social e jurídica, tendo em vista que as relações de consumo são cada vez mais frequentes entre as pessoas, fato que impulsionou o Estado a regular tal situação, elevando as questões consumeiristas como de ordem pública e de interesse social. Assim, sua recepção nos contratos entre particulares e poder público é obrigatória, deixando de ser uma faculdade das partes observá-las ou não, ou seja, celebrado o contrato, este deverá ser regido pelo Código de Defesa do Consumidor.

4.1. A incidência de valores constitucionalmente garantidos na prestação dos serviços públicos e os princípios que regem o Código de Defesa do Consumidor

A Constituição Federal sendo o ápice do ordenamento jurídico brasileiro, dentre outros dispositivos, faz referência à proteção dos direitos do consumidor em seu artigo 5º, inciso XXXII, alertando sobre a necessidade de normas que regulamentem esses interesses, como forma de garantir a efetivação de direitos fundamentais como o da dignidade da pessoa humana, que

²⁵ GOLDSCHMIDT, Rodrigo. *A aplicação do Código de Defesa do Consumidor nos contratos educacionais*. Passo Fundo: UPF editora, 2005. p. 35.

se encontra diretamente atrelado aos princípios específicos do Código de Defesa do Consumidor.

No que tange ao conjunto de princípios dispostos no Código de Defesa do Consumidor, elencados nos artigos 1º ao 7º, pode-se extrair a ideia de que, como no caso dos serviços públicos, tais fontes normativas servem de apoio para a aplicação da norma ao caso concreto, buscando o respeito ao consumidor e a satisfação dos direitos fundamentais decorrentes das relações de consumo.

O artigo 1º pressupõe a essência do Código de Defesa do Consumidor, tendo em vista que, além do fundamento constitucional dessa lei, também fornece as diretrizes a serem seguidas por consumidores e fornecedores nas mais variadas formas de relações consumeristas. Em razão da natureza jurídica dessas normas — que são de ordem pública e de interesse social —, elas podem ser decididas e revistas a qualquer tempo e grau de jurisdição. Já os artigos 2º e 3º conceituam o que são fornecedores e o que são consumidores na relação de consumo, sendo tal definição também de suma importância para a análise correta do caso concreto.

No que tange aos princípios do direito do consumidor, pode-se elencar o artigo 4º como o norteador dessa fonte, uma vez que traz explicitamente princípios como o da vulnerabilidade, o da boa-fé objetiva, o da harmonia e o da transparência nas relações de consumo. O princípio da vulnerabilidade consiste no reconhecimento do consumidor como parte hipossuficiente na relação de consumo, conforme Plínio Lacerda Martins: “Vulnerabilidade do consumidor constitui a viga mestre. A priori todos os consumidores são vulneráveis, tratando de uma presunção e não de uma certeza”²⁶.

Destarte, a vulnerabilidade é o fundamento central do Código de Defesa do Consumidor, sendo precedido pelo princípio da boa-fé objetiva, tipificado no artigo 4º, inciso III. Este último basicamente reitera a importância de as partes agirem de forma leal nas relações de consumo e na celebração de negócios jurídicos em si, de modo que busquem alegar a verdade de todos os fatos envolvidos e o respeito à outra parte da relação. Trata-se do agir com transparência, probidade, lealdade e equidade durante a prática dos atos, buscando sempre evitar a atos contrários à boa fé objetiva.²⁷

Pode-se destacar, ainda, a incidência de outros princípios que regulam as relações de consumo, como o da proibição da cláusula abusiva, buscando mais uma vez resguardar o consumidor que é a parte mais vulnerável do

²⁶ MARTINS, Plínio Lacerda. **Princípios gerais nas relações de consumo**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 104.

²⁷ Nesse sentido ver COUTO E SILVA, Clóvis. **A obrigação como Processo**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

contrato. Além disso, tem-se a presença de princípios de ordem processual, como o princípio da inafastabilidade da jurisdição, da ampla defesa e da inversão do ônus da prova, muito discutidos pela doutrina, mas que buscam apenas assegurar a igualdade entre as partes.

O Código de Defesa do Consumidor, no seu art. 4º, fixou princípios a serem respeitados

quando da interpretação e aplicação de suas normas, prescrevendo entre eles o da racionalização e melhoria dos serviços públicos (inciso VII). Ainda, o art. 6º, X, assegurou, como direito básico do consumidor, a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.

Já o art. 22 prescreveu obrigações aos órgãos públicos, por si ou por suas empresas, permissionárias e concessionárias, determinando o fornecimento de serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos, prescrevendo em seu parágrafo único que nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados.

Por sua vez, a Lei 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão, expressamente impõe a incidência das previsões do Código de Defesa do Consumidor na prestação do serviço público, ao prescrever (art. 7º) os direitos e obrigações dos usuários, sem prejuízo do disposto na Lei 8.078/90, fixando, entre eles, o direito de receber serviço adequado; de receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos; de obter e utilizar o serviço com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços; de levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, ao mesmo tempo em que devem comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pelas concessionárias.

Finalmente, importa salientar a Lei 9.472/97, que dispõe sobre a organização dos serviços de Telecomunicações e fixa, entre outros princípios a serem respeitados o princípio da defesa do consumidor. E a lei 9.478/97, que dispõe sobre a política energética nacional e prevê em seu artigo 1, inciso III ser objetivo desta política proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos.

4.2. Aplicação do Código de Defesa do Consumidor no serviço público de saúde: limites e possibilidades

A aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor na prestação dos serviços públicos de saúde é uma matéria muito controvertida, tanto no ordenamento jurídico quanto na jurisprudência, não configurando um en-

tendimento pacífico nesse sentido, principalmente quando a relação de consumo envolve o poder público.

Primeiramente, faz-se necessário analisar a distinção existente entre serviços *uti universi* ou gerais, que compreendem aqueles prestados por usuários indeterminados e que possuem remuneração por meio de impostos, e os serviços *uti singuli* ou individuais, prestados por uma pessoa determinada e que são remunerados por taxas e tarifas.

Tal diferenciação é tão importante pelo fato de que alguns autores admitem que o Código de Defesa do Consumidor é passível de ser aplicado nas relações de consumo que envolvam serviço público, porém a atividade deverá ter natureza *uti singuli*, de modo que, segundo eles, o Código coloca a remuneração direta como requisito para a configuração da relação de consumo²⁸.

Em contrapartida, outros doutrinadores²⁹ entendem que o Código de Defesa do Consumidor deve ser analisado sob uma visão ampliativa, tendo em vista que faz alusão aos serviços públicos de forma abstrata e indistinta. Também referem que, ainda que gratuitos, os serviços públicos acabam por ser remunerados por impostos, ou seja, mesmo que de forma indireta, o requisito da remuneração encontra-se presente nesse modelo de relação de consumo. Tal corrente não é a dominante nem na doutrina e nem na jurisprudência brasileira.

Cabe salientar ainda, que existem posições ainda mais controvertidas entre os doutrinadores, principalmente pelo fato que as relações jurídicas envolvendo serviços públicos são norteadas pelo direito administrativo, enquanto que as que envolvem consumo têm seu fundamento no direito do consumidor, regidas, não raras vezes por princípios e normas divergentes e opostas, como bem coloca Marçal Justen Filho:

O Direito do Consumidor tem origem nos Estados Unidos, país que não adota a noção de serviço público, consagrada entre nós. As atividades econômicas estão subordinadas à livre iniciativa, com algumas ressalvas no tocante às denominadas “public utilities”, que sofrem limitações mais fortes do Estado³⁰.

²⁸ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, Os serviços públicos e o Código de Defesa do Consumidor (CDC): limites e possibilidades. **Revista eletrônica de direito administrativo econômico**, Bahia, n. 25, fevereiro, março, abril. 2011, p. 17.

²⁹ FILOMENO, José Geraldo Brito. Dos direitos básicos do consumidor. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. Código Brasileiro de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto. 7.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

³⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público**, São Paulo: Dialética, 2003. p. 555.

Ou seja, foi seguido um modelo que se baseia em uma realidade bem diferente da brasileira, de modo que, a atividade consumerista nos Estados Unidos apresentou a necessidade de regulamentação principalmente pelo fato de que a prestação de serviços públicos pode ser livremente praticada por particulares, enquanto que no ordenamento jurídico brasileiro, tais atividades encontram-se condicionadas ao poder público exclusivamente, podendo ser delegadas a particulares, mediante regimes especiais de concessão, permissão, parcerias público-privados, contratos de gestão ou terceirizações.

Portanto, diante de tantos pontos controvertidos, ao invocar a aplicação do CDC aos serviços públicos, deve-se ter muita cautela, uma vez que a sua eficácia está condicionada à natureza jurídica e ao preenchimento dos requisitos específicos dispostos na lei, como pondera Alexandre Santos de Aragão:

Os serviços públicos possuem uma conotação coletiva muito mais ampla que as atividades econômicas privadas, servindo como instrumento, não raras às vezes, de distribuição de renda e efetivação da dignidade da pessoa humana, o que não ocorre no sistema privatista do CDC³¹.

O doutrinador explicita a ideia de que o Código de Defesa do Consumidor, embora sendo uma lei de ordem pública e de interesse social, possui a sua aplicabilidade restrita no que diz respeito aos serviços públicos, tendo em vista a incidência dos requisitos para a configuração da relação de consumo e dos próprios princípios norteadores do direito consumerista.

Em especial no que tange ao serviço público de saúde, o Código de Defesa do Consumidor de pronto não possui aplicabilidade quando a atividade é exercida pela administração direta ou indireta estatal, podendo, na ausência do cumprimento deste pelo poder público, haver a responsabilização administrativa e constitucional. Porém, se o serviço de saúde for prestado por parte da iniciativa privada, de pleno aplica-se o Código de Defesa do Consumidor, pela configuração da relação de consumo entre paciente, nesse caso consumidor, e hospital, como fornecedor.³²

Logo, o Código de Defesa do Consumidor possui uma aplicação bastante restrita, principalmente quando de sua abordagem na relação com o poder público, por meio da prestação de serviços essenciais à população, como a saúde. É preciso muita cautela ao mencionar a sua possível aplicação diante dessa situação, tendo em vista que o Estado, por seus órgãos, possui responsabilidade exclusiva de proporcionar aos cidadãos brasileiros uma prestação adequada dos serviços públicos considerados essenciais, frente ao

³¹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos Serviços Públicos**, Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 521.

³² ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos Serviços Públicos**, Rio de Janeiro: Forense, 2007.

princípio da dignidade da pessoa humana e demais princípios garantidos na Constituição Federal de 1998.

Embora restrita, a aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor na prestação dos serviços públicos deve ser exigida sempre que possível, principalmente pelo fato de que defende interesses de toda a classe consumerista de forma justa e transparente, evitando que se percam os direitos constitucionalmente garantidos, em especial no que tange ao direito à saúde e ao direito à proteção dos direitos difusos dos consumidores, estabelecendo um certo equilíbrio entre fornecedores e consumidores, corrigindo as lacunas ou insuficiências que afetam o bom funcionamento do mercado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A incidência e a aplicação do Código de Defesa do Consumidor no âmbito dos serviços públicos foram inicialmente alvo de muita polêmica. Durante muito tempo, os prestadores de serviços públicos não admitiam que estivessem submetidos ao referido Código, continuando, dessa maneira, a praticar atividades que desrespeitavam os direitos fundamentais dispostos na Constituição Federal, como o próprio direito do consumidor.

Diante da realização do presente estudo, foi possível demonstrar que o Código de Defesa do Consumidor é uma norma essencial para ver-se satisfeito o direito decorrente das relações de consumo, de modo que busca o respeito ao consumidor e a satisfação dos direitos fundamentais. Porém, sua aplicabilidade fica restrita ao que se encontra disposto no artigo 3º, § 2º, do Código de Defesa do Consumidor, em especial no que tange à forma de remuneração do serviço, que deve ser específica, o que muitas vezes não ocorre em alguns setores públicos, que são remunerados por impostos, como é o caso da saúde quando prestada diretamente pelo Estado.

A discussão doutrinária e jurisprudencial é grande acerca desse tema, tendo em vista que alguns autores sustentam a ideia de que, ainda que de forma indireta, há a remuneração nos serviços públicos, configurando, sim, uma relação de consumo entre Estado e particulares. Contudo, a corrente dominante pressupõe que somente são passíveis de aplicação do Código de Defesa do Consumidor os serviços remunerados por tarifa, justificando que devem necessariamente estar presentes as características e os princípios específicos que norteiam a atividade consumerista no Brasil.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Antônio Carlos Cintra do, Distinção entre usuário de serviço público e consumidor. **Revista brasileira de direito público**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, jun. 2003. p. 133-138.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos Serviços Públicos**, Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- ARAÚJO, Edmir Netto. **Curso de Direito Administrativo**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 130-131.
- BARBOSA, Carlos Cezar, Crimes contra a saúde pública e contra as relações de consumo. **Revista de direito do consumidor**, São Paulo, ano 10, jun. 2001. p. 231-243.
- CARVALHO, Mariana Siqueira de, A saúde como direito social fundamental na Constituição Federal de 1988. **Revista de direito sanitário**, São Paulo, vol. 4, n. 2, jul. 2003. p. 15-31.
- CASTRO, Taiane Lobato de, Princípios constitucionais estruturantes da Administração Pública. **Revista de direito constitucional e internacional**. São Paulo, ano 15, n. 60, set. 2007. p. 259-280.
- CHENSO, Marina Benedetti Zuan; BOSSOLI, Kempfer Marlene. O direito social fundamental à saúde: responsabilidade (extra) contratual do Estado e terceiro setor. In: **Anais do XIX Congresso Nacional do CONPEDI**, 2010, Florianópolis. p. 7677-7695.
- CORRALO, Giovanni Silva da. O município e a instituição de códigos de defesa do consumidor. In: **Anais do XIX Congresso Nacional do CONPEDI**, 2010, Florianópolis. p. 9517-9533.
- COUTO E SILVA, Clóvis. **A obrigação como Processo**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- FAVERZANI, Alex. **Coronelismo e Poder Local no Brasil: uma análise histórica**. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3164.pdf>>. Acesso em 23 mai. 2013.
- FERREIRA, Marco; EMMENDOERFER, Magnus; GAVA, Rodrigo. **Administração Pública, gestão social e economia solidária: avanços e desafios**. 1ª Ed. Viçosa MG: Editora Suprema, 2010.
- FIGUEIREDO, Lucia Valle. Competências administrativas dos estados e municípios. **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro, v. 1, jan. 1945. p. 1-19.
- FILOMENO, José Geraldo Brito. **Dos direitos básicos do consumidor**. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Código Brasileiro de Defesa do**

Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto. 7.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

GOLDSCHMIDT, Rodrigo. **A aplicação do Código de Defesa do Consumidor nos contratos educacionais**. Passo Fundo: UPF editora, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público**, São Paulo: Dialética, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 7ª Ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

LAZZARINI, Álvaro. **Temas de Direito Administrativo**. 2ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LAZZARINI, Álvaro, Tutela administrativa e relações de consumo. **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro, v. 1, jan. 1945. p. 86-99.

MACEDO, Juliana de Gabiatti; Borosch, Lana Rodrigues. A intervenção do poder judiciário na garantia de acesso à saúde. In: **Anais do XX Congresso Nacional do CONPEDI**, 2011, Vitória-ES. p. 172-189.

MÂNICA, Fernando Borges. **Panorama Histórico-legislativo do Terceiro Setor no Brasil: Do Conceito de Terceiro Setor à Lei das OSCIP**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MARTINS, Plínio Lacerda. **Princípios gerais nas relações de consumo**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 7ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. et al. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37ª ed. São Paulo: Malheiros editores, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros editores, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas S. A. 27 ed., 2011.

MORAES, Germana de Oliveira. **Controle Jurisdicional da Administração Pública**. São Paulo: Editora Dialética, 1999.

NUNES, Alexandra Santana; ALAPANIAN, Silvia. O uso do princípio da reserva do possível e a política de saúde. **Serviço Social em Revista**. v. 12, n. 2, 2010. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/7582/6666>>. Acesso em 23 mai. 2013.

OLIVEIRA, Flavia de Paiva Medeiros de; SILVA, Francisco de Moraes. A judicialização dos direitos fundamentais: o papel do STF na concretização do direito à saúde no Brasil. In: **Anais do XX Congresso Nacional do CONPEDI**, 2011, Vitória-ES. p. 190-209.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, Os serviços públicos e o Código de Defesa do Consumidor (CDC): limites e possibilidades. **Revista eletrônica de direito administrativo econômico**, Bahia, n. 25, fevereiro, março, abril. 2011. p. 1-24.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 21ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

REIS, Eduardo Cavalcanti Araújo dos, As normas constitucionais que regulam a defesa do consumidor: sua natureza e gradação eficaz. **Revista de direito constitucional e internacional**, São Paulo, ano 12, n. 47, jun. 2004. p. 218-244.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Concessão e Permissão de Serviço Público no Direito Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1996.

ROLIM, Luiz Antonio. **A Administração indireta, as concessionárias e permissionárias em juízo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SANTIN, Janaína. **A Noção Histórica do Poder Local no Brasil e o Princípio da Participação**. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/09_145.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2013.

_____; FAVERZANI, Alex. **Coronelismo e Poder Local no Brasil: uma análise histórica**. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3164.pdf>>. Acesso em 23 mai. 2013.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro Setor e as Parcerias com a Administração Pública: uma análise crítica**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

XAVIER, Noronha Laécio. Direito do terceiro setor: Além do Estado e do mercado. In: **Anais do XIX Congresso Nacional do CONPEDI**, 2010, Florianópolis. p. 9370-9378.