



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 5ª REGIÃO

Exmo. Sr. Desembargador Federal Relator e demais membros da Primeira Turma do Egrégio Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

PARECER N° 3.023/2010

Ref. : Processo n.º 2003.81.00.004623-0 (AC 504065-CE)

Apelante : Universidade Federal do Ceará

Apelados : Ministério Público Federal, União, Estado do Ceará e Município de Fortaleza

Relator : Desembargador Federal Francisco Cavalcanti – Primeira Turma

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SAÚDE. LEITOS DE UTIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SENTENÇA PARCIALMENTE PROCEDENTE. APELAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ E APELO ADESIVO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. OPINATIVO PELA REFORMA PARCIAL DA SENTENÇA PARA O FIM DE SE ACOLHER AS RAZÕES RECURSAIS DO ÓRGÃO MINISTERIAL, BEM COMO DOIS DOS PEDIDOS DA UFC.

Cuida-se de recurso de apelação interposto pela Universidade Federal do Ceará (fls. 656-681, Volume 3) contra sentença prolatada pelo Juízo da 8ª Vara da Seccional do Estado do Ceará (fls. 629-640, Volume 3), que julgou parcialmente procedente a pretensão veiculada na Ação Civil Pública processada nestes autos, apenas para:

- 1) Condenar a apelante ao pagamento do valor de trezentos salários mínimos, a título de reparação por danos morais, para cada sucessor legítimo das 13 (treze) crianças que faleceram na Maternidade Escola Assis Chateaubriand, vinculada à UFC;
- 2) Determinar que os réus (UFC, União, Estado do Ceará e Município de Fortaleza), em conjunto e de acordo com as suas atribuições e as informações que detêm acerca do tema, forneçam, no prazo de 45 dias, documentação técnica atualizada, dando conta da situação de *déficit* de leitos de UTI neonatal nesse Estado, relativamente aos Hospitais credenciados ao SUS.

Em apertada síntese, o fundamento invocado na sentença recorrida para rejeitar o pedido ministerial descrito no item 2 da página 36 da petição inicial¹ foi a impossibilidade de o Poder Judiciário incidir diretamente no orçamento público, determinando

¹ Que a União, o Estado do Ceará e o Município de Fortaleza iniciassem, no prazo de noventa dias, as ações tendentes à instalação e ao funcionamento de novos leitos de UTI neonatal, suficientes para suprimir a demanda.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 5ª REGIÃO

o realocamento de verbas já destinadas à saúde pública, sob pena de afronta ao princípio constitucional da independência harmônica entre os poderes, uma vez a execução de obras necessárias à instalação e funcionamento de UTI's neonatais constituiria atribuição exclusiva do Poder Executivo, que atuaria de acordo com critérios de conveniência e oportunidade para traçar as diretrizes e prioridades governamentais.

No tocante ao pleito de reparação por danos morais aos sucessores dos 13 (treze) recém-nascidos falecidos na Maternidade Escola Assis Chateaubriand, o Juízo de origem entendeu que apenas a Universidade Federal do Ceará seria responsável objetivamente pelo evento danoso, tendo em vista a autonomia de gestão dos seus recursos humanos, patrimoniais e financeiros, a ela conferida pelo art. 207, da Constituição Federal, e pelo art. 45, da Lei nº 8.080/90.

Em suas razões recursais, a UFC defendeu as seguintes teses:

- 1) Ilegitimidade ativa do Ministério Público, uma vez que a causa não versaria sobre interesses difusos e coletivos, mas apenas sobre direitos individuais homogêneos disponíveis (pretensão de reparação por danos morais) sobre os quais não existiria interesse social relevante;
- 2) Impossibilidade de a UFC ser responsabilizada objetivamente, uma vez que, por se tratar de dano decorrente de conduta omissiva da Administração, a responsabilidade civil somente poderia existir quando demonstrado dolo ou culpa, ou seja, a responsabilização civil por omissão apenas ocorreria na modalidade subjetiva;
- 3) Subsidiariamente, acaso mantido o entendimento por sua responsabilidade objetiva, que também fossem solidariamente condenados os demais réus (União, Estado do Ceará e Município de Fortaleza), porquanto os óbitos referidos no processo teriam decorrido do mau funcionamento do Sistema Único de Saúde como um todo.

Em suas contrarrazões, o Ministério Público Federal sustentou, em síntese, o seguinte:

- 1) Sua legitimidade para postular a reparação dos danos morais gerados aos sucessores dos 13 (treze) recém-nascidos falecidos na Maternidade Escola Assis Chateaubriand, uma vez que a caracterização de um direito como disponível ou indisponível deveria ser feita de acordo com a natureza do bem jurídico tutelado, e não de acordo com o aspecto do pedido. Por consequência, como se estaria, na espécie, a tratar de interesses indisponíveis como a vida e a saúde, plena legitimidade teria o Ministério Público para desenvolver a referida pretensão reparatória. E ainda que disponível fosse essa pretensão, mantida seria a legitimidade ministerial, tendo em vista a relevância social dos bens jurídicos em referência (jurisprudência do STJ);
- 2) Existência, no caso, de todos os elementos caracterizadores da responsabilidade objetiva da UFC pelos danos gerados.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 5ª REGIÃO

Ainda apresentou o MPF o Recurso Adesivo de fls. 710/722, em impugnação aos dois referidos capítulos da sentença recorrida que lhe foram desfavoráveis: (1) aquele respeitante ao não acolhimento do seu pedido de condenação dos réus à realização de ações tendentes à instalação e ao funcionamento de novos leitos de UTI neonatal e (2) aquele referente ao não reconhecimento da solidariedade dos réus na obrigação de reparar os danos morais causados sucessores legítimos das 13 (treze) crianças que faleceram na Maternidade Escola Assis Chateaubriand, vinculada à UFC.

Em contraditório a esse Recurso Adesivo (fls. 733/742), a UFC ratificou um dos pontos sustentados nessa irresignação e no próprio Apelo por ela anteriormente interposto, qual seja, a responsabilidade solidária, no caso, de todos os réus do processo.

O Estado do Ceará apresentou as suas contrarrazões recursais (fls. 822/845), sustentando o seguinte:

- 1) O recurso de apelação na forma adesiva interposto pelo Ministério Público Federal não seria cabível para agravar a situação processual do Estado do Ceará, da União e do Município de Fortaleza, uma vez que esse agravamento só seria possível se pretendido pela única recorrente: a UFC;
- 2) A sua ilegitimidade passiva, uma vez que não possuiria qualquer ingerência sobre a UFC;
- 3) Ilegitimidade ativa do Ministério Público quanto ao pedido indenizatório, uma vez que este, em razão do seu caráter disponível, poderia ser buscado individualmente, por cada interessado;
- 4) Dever ser sempre genérico eventual pedido de indenização formulado em sede de Ação Civil Pública;
- 5) Não ser possível o Poder Judiciário interferir no mérito de atividade administrativa, quando o Estado já possui uma política pública delimitada, ou seja, já presta o serviço de saúde dentro da *reserva do possível*;
- 6) Não haver qualquer responsabilidade sua quanto ao evento danoso, seja por não interferir no funcionamento da UFC, seja por não haver qualquer nexo causal entre o seu comportamento e problemas como a superlotação e a infecção hospitalar na Maternidade Escola Assis Chateaubriand, ocorridos nos anos de 2002.

Em suas contrarrazões (fls. 846/882), a União sustenta as seguintes teses:

- 1) a sua ilegitimidade passiva *ad causam*, sob o fundamento de que, na repartição de atribuições entre os entes que compõem o Sistema Único de Saúde-SUS, não lhe caberia a execução direta de ações e serviços de saúde, mas somente o repasse das verbas que se destinam às unidades federadas. Aduz, assim, que o SUS tem como princípio basilar a descentralização político-administrativa e que a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 5ª REGIÃO

- prestação dos serviços de saúde é atribuição dos Governos Estadual e Municipal, conforme o disposto na Lei n.º 8.080/90;
- 2) a ilegitimidade ativa do Ministério Público para vindicar reparação por danos morais, tendo em vista o caráter disponível desta pretensão;
 - 3) Ilegitimidade do Ministério Público Estadual para compor o pólo ativo da ação, tendo em vista o processo se desenvolver na Justiça Federal;
 - 4) Não ter o Poder Judiciário legitimidade para determinar a destinação de recursos públicos para o estabelecimento e funcionamento de UTI's neonatais, sob pena de indevida interferência na gestão orçamentária e consequente afronta ao princípio da separação harmônica das funções estatais;
 - 5) Poder o acolhimento da pretensão referida no item anterior ocasionar violação ao princípio da igualdade, uma vez que, ao se determinar uma medida capaz de causar ineficiência e prejuízo ao Sistema de Saúde, seriam desconsideradas as prioridades eleitas pelo Ministério da Saúde, com a consequente produção de consideráveis prejuízos para toda a coletividade.

O Município de Fortaleza deixou transcorrer *in albis* o prazo para apresentar contrarrazões, conforme certidão de fl.845 v.

É o relatório.

Passa-se a opinar:

1 – Sobre os requisitos de admissibilidade recursal:

Antes de adentrar o mérito, faz-se necessário verificar se foram atendidos todos os pressupostos ao conhecimento e regular prosseguimento dos recursos interpostos.

Na hipótese sob comento, não existe óbice que impeça esse Egrégio Tribunal de conhecer das apelações manejadas, devendo-se ressaltar que a matéria em testilha ainda está sujeita a reexame necessário, conforme dispõe o art. 475, I do Código de Processo Civil.

Consoante se observa ao compulsar os autos, os recursos são tempestivos, por terem sido interpostos dentro do prazo legal positivado.

Ademais, verifica-se a consubstanciação do interesse processual dos apelantes em recorrer, pela contraposição dos recursos próprios em face da sucumbência que notoriamente sofreram, por não terem sido satisfeitos integralmente em suas expectativas.

2 – Sobre as questões de ordem pública levantadas pelas partes:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 5ª REGIÃO

2.1 – Sobre a tese recursal de ilegitimidade do Ministério Público para postular reparação por danos morais gerados aos sucessores das vítimas do evento danoso:

Não há dúvida, excelências, de que a pretensão respeitante à reparação por danos morais ocasionados aos sucessores de cada uma das vítimas do fato danoso narrado na exordial da ação civil pública reveste-se de nítido caráter individual e, por isso mesmo, poderia ser veiculada em ações individuais ajuizadas por cada qual dos interessados.

No entanto, o que também não se poder negar é que tais interesses individuais possuem como origem comum o descaso com o funcionamento do Sistema Único de Saúde no Estado do Ceará, em especial na Maternidade Escola Assis Chateaubriand, administrada pela Universidade Federal daquele Estado – UFC. Ou seja, aponta-se, na exordial processual, como fato causador de tais danos morais, uma omissão inconstitucional lesiva a um dos mais fundamentais bens jurídicos de titularidade transindividual: a saúde e o consequente direito que todos têm ao bom funcionamento dos serviços a ela correlatos.

A partir da consideração dessa circunstância, o que se pode seguramente afirmar, de um lado, é que a demanda em referência (reparação por danos morais), apesar de, isolada e acriticamente examinada, apresentar um aspecto individualizado, possui como preponderante questão de fundo uma lesão a um bem jurídico interessante a toda a coletividade. Há, a toda evidência, portanto, uma nítida preponderância da *questão coletiva* sobre a *questão individual*, um dos fatores certamente determinantes para se afirmar a conveniência do tratamento coletivo de interesses individuais.

De outro lado, também é inequívoco afirmar que, além de a demanda em tela (reparação por danos morais) referir-se a direitos individuais homogêneos, a circunstância destes terem origem em um fato de grande repercussão social – o descaso com o sistema de saúde pública – está a autorizar, indubitavelmente, a atuação do Ministério Público em sua proteção, consoante entendimento já sedimentado tanto na doutrina quanto na jurisprudência dos Tribunais Superiores, se não vejamos:

Na doutrina, encontra-se a seguinte lição do ilustre Professor Pedro Lenza, em referência ao não menos ilustre Hugo Nigro Mazzili:

Hugo Nigro Mazzili, pacificando entendimento, observa que ‘a atuação do Ministério Público sempre é cabível em defesa de interesses difusos, em vista de sua larga abrangência. Já em defesa de interesses coletivos ou individuais homogêneos, atuará sempre que: a) haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou pelas características do dano, ainda que potencial; b) seja acentuada a relevância social do bem jurídico a ser defendido; c) esteja em questão a estabilidade de um sistema social, jurídico ou econômico, cuja preservação aproveite à coletividade como um todo’.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 5ª REGIÃO

Conforme já havia dito o mestre, a conveniência social a justificar a atuação do Parquet fica bastante evidenciada em temas como saúde, educação, segurança, previdência social, captação de poupança popular questões tributárias etc., ou, ainda, em razão da ‘abrangência social do dano, sob o aspecto dos sujeitos atingidos’².

Na jurisprudência dos Tribunais Superiores temos os seguintes recentes arestos:

EMENTAS: 1. LEGITIMIDADE PARA A CAUSA. Ativa. Caracterização. Ministério Público. Ação civil pública. Demanda sobre contratos de financiamento firmados no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação - SFH. Tutela de direitos ou interesses individuais homogêneos. Matéria de alto relevo social. Pertinência ao perfil institucional do MP. Inteligência dos arts. 127 e 129, incs. III e IX, da CF. Precedentes. O Ministério público tem legitimação para ação civil pública em tutela de interesses individuais homogêneos dotados de alto relevo social, como os de mutuários em contratos de financiamento pelo Sistema Financeiro da Habitação. 2. RECURSO. Embargos de declaração. Acórdão. Correção de erro material na ementa. Revogação de condenação ao pagamento de multa por litigância de má-fé. Embargos acolhidos, em parte, para esses fins. Embargos de declaração servem para corrigir erro material na redação da ementa do acórdão embargado, bem como para excluir condenação ao pagamento de multa, quando descaracterizada litigância de má-fe. (RE-AgR- ED470135RE-AgR-ED - EMB.DECL.NO AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a) CEZAR PELUSO. 2ª Turma, 22.05.2007.)

AGRAVO REGIMENTAL. PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM DO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS N. 282 E 356 DO STF POR ANALOGIA. CONEXÃO DE AÇÕES. SÚMULA N. 235 DO STJ. PASSE ESTUDANTIL. CURSO TÉCNICO OU PROFISSIONALIZANTE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DECISÃO MONOCRÁTICA FUNDAMENTADA EM SÚMULA E JURISPRUDÊNCIA DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. Revela-se improcedente arguição de ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil na hipótese em que o Tribunal de origem tenha adotado fundamentação suficiente para decidir de modo integral a controvérsia, atentando-se aos pontos relevantes e necessários ao deslinde do litígio. 2. Ressalte-se que o tribunal de origem não tratou da questão a respeito do art. 6º da LICC, simplesmente pelo fato de, em momento nenhum, a matéria ter sido devolvida à corte recorrida, seja em razões de apelação, seja em embargos declaratórios. Assim, ausente o indispensável prequestionamento, aplica-se o teor das Súmulas n. 282 e 356 da Corte Suprema. 3. A jurisprudência desta Superior Corte, a respeito da necessidade de conexão, está solidificada na Súmula n. 235: "A conexão

² LENZA, Pedro. Teoria Geral da Ação Civil Pública. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, páginas 201-202.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 5ª REGIÃO

não determina a reunião dos processos, se um deles já foi julgado." 4. O "Ministério Público está legitimado a promover ação civil pública ou coletiva, não apenas em defesa de direitos difusos ou coletivos de consumidores, mas também de seus direitos individuais homogêneos, nomeadamente de serviços públicos, quando a lesão deles, visualizada em sua dimensão coletiva, pode comprometer interesses sociais relevantes. Aplicação dos arts. 127 e 129, III, da Constituição Federal, e 81 e 82, I, do Código de Defesa do Consumidor" (excerto da ementa do REsp 417.804/PR, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 16.5.2005, p. 230). 5. A decisão monocrática ora agravada baseou-se em diversas súmulas e na jurisprudência do STJ, razão pela qual não merece reforma. 6. Agravo regimental não provido.

(AGRESP

200800880012

AGRESP - AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL - 1050662

Relator(a) MAURO CAMPBELL MARQUES Sigla do órgão STJ
Órgão julgador SEGUNDA TURMA Fonte DJE DATA:05/08/2010)

PROCESSUAL CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS – RELEVANTE INTERESSE SOCIAL – MINISTÉRIO PÚBLICO – LEGITIMIDADE – REGISTRO PROFISSIONAL NO CONSELHO DE MEDICINA VETERINÁRIA – EXAME.

1. Discute-se a legitimidade do Ministério Público Federal para demandar em Ação Civil Pública sobre as relações jurídicas constituídas pela Resolução n. 691/2001, editada pelo Conselho Federal de Medicina Veterinária, que institui o Exame Nacional de Certificação Profissional. A Resolução impõe aos graduados de medicina veterinária a obrigação de realizarem o exame como condição prévia à obtenção do registro profissional no Conselho Regional.

2. O Superior Tribunal de Justiça reconhece a legitimidade ad causam do Ministério Público, seja para a tutela de direitos e interesses difusos e coletivos seja para a proteção dos chamados direitos individuais homogêneos, sempre que caracterizado relevante interesse social.

3. In casu, tanto a dimensão do dano e suas características como a relevância do bem jurídico a ser protegido determinam a atuação do Ministério Público (CDC, art.82, § 1º).

4. Não seria razoável esperar que todos os graduados e graduandos do curso de medicina veterinária ajuizassem ação própria para ver atendida igual pretensão. A prevenção da proliferação de demandas individuais evidencia o interesse social. A diminuição de causas com o mesmo objeto privilegia uma prestação jurisdicional mais eficiente, célere e uniforme.

5. O Ministério Público é legítimo para defender, por meio de ação civil pública, os interesses relacionados aos direitos sociais constitucionalmente garantidos.

Agravo regimental improvido.

(STJ. AgRg no REsp 938951 / DF. Ministro Humberto Martins. Segunda Turma. DJe 10/03/2010.)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 5ª REGIÃO

Em suma, pode-se concluir, a partir dessas observações, que o objetivo de uma mais ampla e efetiva tutela do bem jurídico violado com a conduta narrada na petição inicial restará melhor alcançado não só com uma medida judicial que obrigue as pessoas responsáveis a tomarem providências tendentes a regularizar a situação (tutela em prol de interesses difusos), mas também com uma decisão que reconheça a obrigação solidária dos réus de repararem os danos causados por sua omissão (tutela de interesses individuais homogêneos).

Apesar dessa reconhecida legitimidade do Ministério Público para atuar em prol dos referidos interesses individuais, uma correção, contudo, precisa ser feita na sentença recorrida, no que toca à forma como a respectiva tutela foi concedida. Explica-se:

Consoante se constata da leitura da parte dispositiva da mencionada decisão (itens *b* e *c* da fl. 639), o juízo de origem, além de reconhecer a responsabilidade civil da Universidade Federal do Ceará pela morte das treze crianças na Maternidade Escola Assis Chateaubriand, bem como condená-la à reparação dos danos morais proporcionados por esse evento aos sucessores das vítimas, foi além e acolheu o pedido autoral de **fixação do valor da indenização em montante equivalente a 300 (trezentos) salários mínimos vigentes à época dos sinistros.**

Tal proceder, no entanto, está em desconformidade com a técnica prevista na Lei (Código de Defesa do Consumidor) para a tutela em juízo de direitos individuais homogêneos.

É que, excelências, em virtude da regra geral de responsabilidade civil (art. 944 do CC), segundo a qual *o valor da indenização deve ser medido pela extensão do dano*, admitir-se que em uma ação de caráter coletivo, como a ação civil pública, fosse possível a mensuração do prejuízo material ou moral causado a cada um dos lesados pelo evento danoso equivaleria a transformar essa ação em um verdadeiro aglomerado de demandas individuais em litisconsórcio, o que jamais foi a intenção do legislador ao se reconhecer como um dos interesses tuteláveis coletivamente aqueles qualificados como *individuais homogêneos*. Nesse sentido, é o art. 95 do Código de Defesa do Consumidor:

Art. 95. Em caso de procedência do pedido, a condenação será genérica, fixando a responsabilidade do réu pelos danos causados.

Vê-se, portanto, que, ainda que seja reconhecido aos legitimados para a ação civil pública a busca de uma tutela jurisdicional em prol de direitos ou interesses individuais homogêneos, esta jamais poderá ir além do que uma mera condenação genérica, um reconhecimento da obrigação do réu de reparar os danos daqueles que, em etapa posterior de liquidação de sentença, demonstram a extensão dos prejuízos sofridos.

Assim, a conclusão a qual se chega é - como bem sugerido pelo Estado do Ceará, em suas contrarrazões recursais (fls. 829-832) - pela eliminação, da parte dispositiva da sentença recorrida, do trecho correspondente à **fixação do valor da indenização**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 5ª REGIÃO

em montante equivalente a 300 (trezentos) salários mínimos vigentes à época dos sinistros, mantendo-se, contudo, o reconhecimento da responsabilidade civil da UFC de reparar os danos morais gerados por sua conduta ilícita, os quais haverão de ser individualmente apurados em etapa posterior de liquidação de sentença, nos termos do art. 97 do CDC:

Art. 97. A liquidação e a execução de sentença poderão ser promovidas pela vítima e seus sucessores, assim como os legitimados de que trata o art. 82.

2.2 – Sobre a legitimidade do Ministério Público Estadual para figurar no pólo ativo da relação processual:

Não assiste razão à União, quando sustenta ser o Ministério Público do Estado do Ceará parte ilegítima para figurar no pólo ativo da ação civil pública em referência.

É que, excelências, o litisconsórcio entre Ministério Público Federal e Ministérios Públicos Estaduais em ações civis públicas é expressamente facultado pela clara redação do art. 5º, § 5º, da Lei nº 7.347/85, *verbis*:

Art. 5º (...)

§ 5º Admitir-se-á o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida esta Lei.

Assim, muito embora a competência para processar a ação civil pública em referência seja, de fato, da Justiça Federal, em virtude de também ser atribuída à União a responsabilidade pelo ilícito versado na exordial processual, nada está a impedir que o Ministério Público do Estado do Ceará também atue nessa Justiça em prol da coletividade cearense. Entendimento contrário equivaleria a uma manifesta negação de vigência do referido dispositivo legal.

2.3 – Da Legitimidade Passiva do Estado do Ceará e da União:

Quanto ao tema, levantado nas contrarrazões desses dois entes federados, assim preceituam os artigos 23, II e 196 da Constituição Federal:

Art. 23 – É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios :

(...)

II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 5ª REGIÃO

Art. 196 - A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

É de se notar que a Carta Magna não especificou sobre qual ente federativo recairia o dever de implementar UTIs neonatais em quantidade apta a suprir a demanda da população cearense, em efetivação ao direito fundamental à saúde. Dessarte, qualquer dos entes componentes da Federação poderá ser acionado, em caráter solidário, para que cumpra o dever insculpido na Constituição Federal.

Esse é o entendimento do Colendo Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. MEDICAMENTO OU CONGÊNERE. PESSOA DESPROVIDA DE RECURSOS FINANCEIROS. FORNECIMENTO GRATUITO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DA UNIÃO, ESTADOS-MEMBROS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS.

1. Em sede de recurso especial, somente se cogita de questão federal, e não de matérias atinentes a direito estadual ou local, ainda mais quando desprovidas de conteúdo normativo.

2. Recurso no qual se discute a legitimidade passiva do Município para figurar em demanda judicial cuja pretensão é o fornecimento de prótese imprescindível à locomoção de pessoa carente, portadora de deficiência motora resultante de meningite bacteriana.

3. A Lei Federal n.º 8.080/90, com fundamento na Constituição da República, classifica a saúde como um direito de todos e dever do Estado.

4. É obrigação do Estado (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) assegurar às pessoas desprovidas de recursos financeiros o acesso à medicação ou congêneres necessários à cura, controle ou abrandamento de suas enfermidades, sobretudo, as mais graves.

5. Sendo o SUS composto pela União, Estados-membros e Municípios, é de reconhecer-se, em função da solidariedade, a legitimidade passiva de quaisquer deles no pólo passivo da demanda.

6. Recurso especial improvido.”

(RESP 656979. Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministro Castro Meira. DJ: 07/03/2005)

“PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO – TUTELA ANTECIPADA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA – SERVIÇO ÚNICO DE SAÚDE – SISTEMÁTICA DE ATENDIMENTO (LEI 8.080/90)

1. A jurisprudência do STJ caminha no sentido de admitir, em casos excepcionais como, por exemplo, na defesa dos direitos fundamentais, dentro do critério da razoabilidade, a outorga de tutela antecipada contra o Poder Público, afastando a incidência do óbice constante no art. 1º da Lei 9.494/97.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 5ª REGIÃO

2. Paciente tetraplégico, com possibilidade de bem sucedido tratamento em hospitais da rede do SUS, fora do seu domicílio, tem direito à realização por conta do Estado.

3. A CF, no art. 196, e a Lei 8.080/90 estabelecem um sistema integrado entre todas as pessoas jurídicas de Direito Público Interno, União, Estados e Municípios, responsabilizando-os em solidariedade pelos serviços de saúde, o chamado SUS. A divisão de atribuições não pode ser argüida em desfavor do cidadão, pois só tem validade internamente entre eles.

4. Recurso especial improvido.” (STJ, RESP 661821/RS, Processo: 200400690048, 2ª T., Data da decisão: 12/05/2005, DJ Data: 13/06/2005, p.:258 Rel. Eliana Calmon). (grifos nossos).

A solidariedade prevista de maneira lacônica na Constituição Federal vem reforçada pela Lei nº 8.080/1990, que instituiu o Sistema Único de Saúde. Em seu Capítulo IV, Seção I, o referido diploma legal trata das atribuições comuns da União, dos Estados e dos Municípios. Destacam-se os seguintes incisos:

Art. 15. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão, em seu âmbito administrativo, as seguintes atribuições:

I - definição das instâncias e mecanismos de controle, avaliação e de fiscalização das ações e serviços de saúde;

II - administração dos recursos orçamentários e financeiros destinados, em cada ano, à saúde;

(...)

IV - organização e coordenação do sistema de informação de saúde;

V - elaboração de normas técnicas e estabelecimento de padrões de qualidade e parâmetros de custos que caracterizam a assistência à saúde;

(...)

X - elaboração da proposta orçamentária do Sistema Único de Saúde (SUS), de conformidade com o plano de saúde;

Assim, como comum é a competência de todos os entes federados no trato com a saúde pública, ao se narrar, na petição inicial da ação civil pública em tela, uma situação de manifesto descaso com o funcionamento do Sistema Único de Saúde no Estado do Ceará, em especial da Maternidade Escola Assis Chateaubriand, administrada pela Universidade Federal daquele Estado – UFC, naturalmente que devem figurar no pólo passivo da relação processual, como responsáveis solidários, além da referida Universidade, a União, o Estado do Ceará e o Município de Fortaleza. Qualquer aferição mais aprofundada sobre a responsabilidade de cada uma dessas pessoas pelas irregularidades referidas constitui matéria de mérito.

3 – Sobre as demais teses recursais da UFC: discussão sobre a existência dos elementos configuradores de sua responsabilidade civil, bem como sobre a responsabilidade solidária dos demais réus:

Excelências, ao se examinar atentamente as páginas 9-21 das razões recursais de fls. 664-676, percebe-se que a UFC procura excluir a sua responsabilidade



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 5ª REGIÃO**

pelos danos versados na exordial processual, sob o argumento de que, por se tratar de uma imputação de uma conduta ilícita *omissiva*, necessário se faria a demonstração dos elementos dolo ou culpa em seu comportamento. Ou seja, seria imprescindível a demonstração empírica do chamado defeito do serviço, porquanto a responsabilidade objetiva prevista no art. 37, § 6º, da Constituição Federal abrangia apenas as condutas estatais comissivas.

De fato, assiste razão à recorrente, quando advoga que a responsabilidade estatal por comportamentos omissivos seria subjetiva. Nesse sentido, é o pacífico entendimento dos Tribunais Superiores, conforme se constata a partir da leitura dos seguintes recentes arestos:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DANO EM VEÍCULO AUTOMOTOR EM DECORRÊNCIA DE PASSAGEM SOBRE BURACO EM VIA PÚBLICA. OMISSÃO DO ESTADO. RESPONSABILIDADE CIVIL SUBJETIVA. MATÉRIA DE FATO. SÚMULA 279 DO STF. I - Decisão monocrática que negou seguimento ao recurso extraordinário por entender que concluir de forma diversa do acórdão recorrido necessitaria de reexame de matéria de prova (Súmula 279 do STF). II - Inexistência de novos argumentos capazes de afastar as razões expendidas na decisão ora atacada, que deve ser mantida. III - Agravo regimental improvido.³

ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. OMISSÃO. BACEN. DEVER DE FISCALIZAÇÃO. MERCADO DE CAPITAIS. QUEBRA DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. EVENTUAL PREJUÍZO DE INVESTIDORES. NEXO DE CAUSALIDADE. AUSÊNCIA. 1. **A pacífica jurisprudência do STJ e do STF, bem como a doutrina, compreende que a responsabilidade civil do Estado por condutas omissivas é subjetiva, sendo necessário, dessa forma, comprovar a negligência na atuação estatal, ou seja, a omissão do Estado, apesar do dever legalmente imposto de agir, além, obviamente, do dano e do nexo causal entre ambos.** 2. O STJ firmou o entendimento de não haver nexo de causalidade entre o prejuízo sofrido por investidores em decorrência de quebra de instituição financeira e a suposta ausência ou falha na fiscalização realizada pelo Banco Central no mercado de capitais. 3. Recursos Especiais providos.⁴

No entanto, apesar de estar correta a apelante ao defender a sobredita tese, o mesmo não se pode afirmar em relação à consequência que a partir daí pretende ver implementada para a solução do caso concreto: a exclusão de sua responsabilidade pelos danos versados na exordial processual.

É que, mesmo considerando o caráter subjetivo da responsabilidade civil do Estado por comportamentos omissivos, todas as provas presentes nos

³RE-AgR 585007 RE-AgR - AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO
Relator(a) RICARDO LEWANDOWSKI 1ª. Turma, 05.05.2009.

⁴RESP 200800150117 RESP - RECURSO ESPECIAL - 1023937
Relator(a) HERMAN BENJAMIN Sigla do órgão STJ Órgão julgador SEGUNDA TURMA Fonte DJE
DATA:30/06/2010



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 5ª REGIÃO

autos, em especial aquelas constantes dos autos do Inquérito Civil Público nº 005/2002 (cópia às fls. 41-402), que foi submetido ao pleno conhecimento dos réus, estão a evidenciar que os óbitos mencionados na petição inicial tiveram como causa principal uma situação de infecção hospitalar diretamente relacionada com a superlotação existente na Maternidade Escola Assis Chateaubriand, sob a administração direta da UFC (cf. nesse sentido depoimentos e documentos referidos na exordial processual).

Ou seja, o que fundamenta o pedido de reparação em referência é uma comprovada situação de grande precariedade do serviço público de saúde disponibilizado à população por parte daquela Maternidade, um comportamento para lá de *negligente* que possui ainda como responsáveis – e aqui já se adentra o exame acerca do pleito subsidiário da apelante – a União, o Estado do Ceará e o Município de Fortaleza, justamente em virtude de a causa da referida superlotação ser, a toda evidência, a ausência de vagas de outros Hospitais próximos, o que, em última análise, denuncia um precário funcionamento de todo o Sistema Público de Saúde naquela região.

Se demonstrada, portanto, a negligência dos réus na prestação de serviços de saúde, lógico é concluir pela responsabilidade subjetiva de todos eles, de forma solidária, pelos danos causados aos sucessores das vítimas dos fatos versados na exordial processual.

4 – Questões atinentes ao recurso adesivo do Ministério Público (fls. 710-722):

4.1 – Sobre a alegação levantada nas contrarrazões do Estado do Ceará de que não seria cabível, em sede de recurso adesivo, a impugnação a capítulo da decisão recorrida não impugnado no recurso principal:

A primeira questão que se coloca a respeito do recurso adesivo interposto pelo Ministério Público diz respeito ao seu conteúdo: poderia o mesmo veicular pretensão não contida no recurso principal?

A resposta a essa indagação é afirmativa, pelos seguintes motivos:

Segundo a melhor doutrina do direito processual, é certo afirmar que a relação existente entre o recurso principal e o recurso adesivo é uma relação de acessoriedade, de dependência. No entanto, esta dependência está limitada apenas ao seguimento, à admissibilidade do recurso principal.

É dizer: se por algum motivo não se fizer possível o julgamento do mérito do recurso principal (carência de algum dos requisitos de admissibilidade), prejudicado também ficará o conhecimento do mérito do recurso adesivo.

Por outro lado, se conhecido for o mérito do recurso principal, o âmbito de conhecimento do recurso adesivo será o mais amplo possível, de modo a poder abranger inclusive capítulos da decisão recorrida não ventilados no recurso principal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 5ª REGIÃO**

Nesse sentido, transcreve-se a doutrina dos Professores Fredie Didier Jr. e Leonardo José Carneiro da Cunha:

(...) O exame do recurso adesivo fica condicionado ao juízo de admissibilidade positivo do recurso principal (art. 500,III, CPC). O mérito do recurso adesivo somente pode ser analisado se o recurso principal for conhecido. Isso porque quem se valeu do recurso adesivo inicialmente havia aceitado a decisão, que lhe satisfazia, e somente foi recorrida porque a outra parte recorreu (por isso, repita-se mais uma vez, não cabe recurso adesivo a reexame necessário). Se o recurso dessa outra parte não for conhecido, não haveria interesse recursal do aderente que justificasse o exame do seu recurso. É por isso que alguns autores preferem denominar o recurso adesivo de recurso subordinado, tendo em vista que o seu conhecimento fica subordinado a conhecimento do recurso principal (independente).

Essa circunstância não impede que o recurso adesivo tenha por objeto outro capítulo distinto daquele impugnado pelo recurso principal. Aliás, é comum que o recurso independente e o recurso adesivo, porque interpostos por partes distintas, tenham por objeto capítulos distintos da decisão⁵.

Ante esses argumentos, conhecidas haverão de ser todas as matérias tratadas no recurso adesivo do Ministério Público. Vamos a elas:

4.2 – Sobre o pedido respeitante à condenação dos réus à realização de ações tendentes à instalação e ao funcionamento de novos leitos de UTI neonatal:

Conforme acima informado, o fundamento invocado na sentença recorrida para o indeferimento do pedido em referência foi a impossibilidade de o Poder Judiciário incidir diretamente no orçamento público, determinando o realocamento de verbas já destinadas à saúde pública, sob pena de afronta ao princípio constitucional da independência harmônica entre os poderes, uma vez que a execução de obras necessárias à instalação e funcionamento de UTI's neonatais constituiria atribuição exclusiva do Poder Executivo, que atuaria de acordo com critérios de conveniência e oportunidade para traçar as diretrizes e prioridades governamentais.

Com a devida vênia, razão não assiste ao juízo de origem.
Explica-se:

A vigente Constituição Republicana, de perfil nitidamente social-democrático e intimamente conectada com o crescente processo internacional de afirmação dos Direitos Humanos, caracteriza-se, dentre outros aspectos, por consagrar, de um lado, um amplo rol de direitos fundamentais das mais diversas dimensões e, de outro lado, por atribuir aos

⁵ Fredie Didier Jr. e Leonardo José Carneiro da Cunha. Curso de Direito Processual Civil, Volume 3. Editora jus podivm. 2010.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 5ª REGIÃO

Poderes Executivo e Legislativo de cada ente da Federação o dever de elaborar e desenvolver, nos limites traçados pela cláusula do devido processo substancial (*substantive due process*), políticas públicas hábeis à efetivação desses direitos.

Ou seja, no atual modelo constitucional, União, Estados, Distrito Federal e Municípios encontram-se na situação de verdadeiros devedores de políticas públicas tendentes a fazer com que a República Federativa do Brasil figure como adimplente das obrigações assumidas perante a comunidade internacional de dar efetiva proteção aos mais variados direitos humanos, muitos deles refletidos no sobredito rol dos direitos e garantias fundamentais.

Nesse cenário, o Poder Judiciário deixa de desempenhar uma função de simples censor de eventuais ações estatais contrárias aos direitos fundamentais, para também desempenhar, na mesma intensidade, a função de condenar eventuais ausências ou insuficiências de Políticas Públicas necessárias à proteção daqueles mesmos direitos. Ou seja, em uma breve frase, podemos seguramente afirmar que as omissões estatais encontram-se amplamente sujeitas ao controle judicial.

Emblemáticos, nesse sentido, são vários julgamentos recentes do Supremo Tribunal Federal, dentre os quais se colaciona o seguinte:

E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - CRIANÇA DE ATÉ SEIS ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA - EDUCAÇÃO INFANTIL - DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV) - COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO - DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º) - RECURSO IMPROVIDO.

- A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV).

- Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das "crianças de zero a seis anos de idade" (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal.

- A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 5ª REGIÃO

- Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) - não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social.

- Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à "reserva do possível". Doutrina.⁶

No concernente especificamente ao direito humano fundamental à saúde, importante é considerar o seguinte:

A República Federativa do Brasil assinou e ratificou⁷ o PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (1966)⁸, tendo-o incorporado mediante a promulgação do Decreto 592/92.

Nos termos do Artigo 2º, seção 1, do referido Pacto, comprometeram-se os Estados Partes a 'adotar medidas', 'principalmente nos planos econômicos e técnico, até no máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos'. E no art. 12, 1, se reconhece 'o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental'. Entre as medidas a que se obrigou, e no que interessa ao caso em exame, nos termos do art. 12, 2, "d", está a 'criação de condições que assegurem a todos assistência médica e serviços médicos em caso de enfermidade'.

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – órgão de monitoramento do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais -, em seu

⁶ RE-AgR 410715 RE-AgR - AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator (a) CELSO DE MELLO Sigla do órgão STF Decisão A Turma, por votação unânime, negou provimento ao recurso de agravo, nos termos do voto do Relator. Ausentes, justificadamente, neste julgamento, a Senhora Ministra Ellen Gracie e o Senhor Ministro Gilmar Mendes. 2ª Turma, 22.11.2005.

⁷ Decreto legislativo Nº 226 de 12.12.91

⁸ Adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela Resolução 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966. Tradução não-oficial.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 5ª REGIÃO

22º período de sessões, realizadas em Genebra, de 25 de abril a 12 de maio de 2000, aprovou o assim chamado **Comentário Geral N° 14 (2000)**⁹, que versa sobre **O direito ao desfrute do mais alto nível possível de saúde** (artigo 12 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais).

O Comitê inaugura o Comentário Geral 14 dizendo que ‘A saúde é um direito humano fundamental e indispensável para o exercício dos demais direitos humanos’, e que ‘Todo ser humano tem direito ao desfrute do mais alto nível possível de saúde que o permita viver dignamente’.

Nos parágrafos 8 e 9 do Comentário Geral, reconhece o Comitê que ‘O direito à saúde não deve entender-se como um direito a estar são’, mas ‘tem em conta tanto as condições biológicas e socioeconômicas essenciais da pessoa como os recursos com que conta o Estado’.

Esclarecendo quais são os **elementos essenciais** e interrelacionados do **direito à saúde**, afirma o Comitê, em seu parágrafo 12: **disponibilidade** de estabelecimentos, bens e serviços públicos de saúde, e programas (o que inclui os medicamentos essenciais); **acessibilidade** (tanto física quanto econômica, sem discriminação, e com direito à informação); **aceitabilidade** e **qualidade**.

Abordando as obrigações assumidas pelos Estados partes, disse o Comitê que estas incluem a adoção de medidas concretas, dirigidas à plena realização do direito à saúde (parágrafo 30), sendo que, conquanto sejam obrigações de realização progressiva, esta ‘significa que os Estados Partes têm a obrigação concreta e constante de avançar o mais rápido e eficazmente possível até a plena realização do artigo 12’ (parágrafo 31).

Não deixando dúvidas acerca do conteúdo e alcance da expressão ‘realização **progressiva**’, disse o Comitê que ‘existe uma forte presunção de que não são permissíveis as medidas regressivas adotadas em relação ao direito à saúde. Se são adotadas quaisquer medidas deliberadamente regressivas, cabe ao Estado Parte demonstrar que foram aplicadas após exame exaustivo de todas as alternativas possíveis e que tais medidas estão devidamente justificadas com relação aos demais direitos reconhecidos no Pacto’ (parágrafo 32).

Ou seja, se ao invés de avançar na realização do direito à saúde o Estado recua, é seu o ônus de provar que adotou todas as medidas disponíveis, e que tal recuo terá sido a única alternativa concreta disponível.

Por outro lado, observa o Comitê que o direito à saúde impõe ao Estado três tipos ou níveis de obrigação: obrigação de respeitar, obrigação de proteger, e **obrigação de cumprir (ou implementar)**, sendo que esta última requer que os Estados adotem

⁹Documento da ONU E/C.12/2000/4, de 11 de agosto de 2000. Acesso ao site www.ohchr.ch, em 12 de outubro de 2006.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 5ª REGIÃO

medidas apropriadas, de caráter legislativo, administrativo, orçamentário, judicial ou de outra índole, para dar plena efetividade ao direito à saúde (Comentário Geral N.º 14, parágrafo 33).

Tudo isso já aponta para a existência, tanto no ordenamento constitucional, quanto no *bloco de constitucionalidade* representado pelo conteúdo do *direito humano fundamental à saúde* reconhecido no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de um direito a ter o serviço de saúde prestado de forma eficiente.

Pois bem. Feitos esses registros, o que temos, na espécie, é um pedido de tutela jurisdicional que obrigue a União, o Estado do Ceará e o Município de Fortaleza a saírem de uma posição de evidente omissão inconstitucional no trato com os serviços de saúde prestados naquele Estado, através da adoção de providências, no prazo razoável de noventa dias, concernentes à construção de novos leitos de UTIs neonatal, justamente para que, no futuro, não se repitam os graves eventos observados na Maternidade Escola Assis Chateaubriand, todos eles decorrentes, como vimos, de uma situação de superlotação dos leitos ali em operação.

Percebam, senhores, que o Ministério Público não indica quais as providências a serem adotadas, nem o número de novos leitos a serem criados, mas apenas postula uma decisão que faça com que tais entes corrijam uma situação de mais absoluto desprezo com a saúde pública, atingindo-se, conseqüentemente, um *mínimo essencial* na realização desse direito humano fundamental.

Nesse sentido, revela-se manifestamente desproporcional a invocação da cláusula da reserva do possível para se justificar a manutenção de uma inteira inércia do Poder Público face ao grave problema acima destacado.

Não que se desconsidere, aqui, a natural limitação orçamentária para a satisfação das mais diversas demandas fundamentais. O que se critica, na realidade, é a forma deveras genérica como tal escusa é costumeiramente apresentada pela Administração Pública – e muitas vezes com o lamentável respaldo do Poder Judiciário – para se eximir de obrigações mínimas no tocante ao dever de proteção dos direitos humanos fundamentais.

E para que Vossas Excelências tenham uma idéia ainda mais segura acerca da plena exequibilidade de referida pretensão ministerial, é de especial relevância mencionar que, no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, existe a chamada **Programação Pactuada Integral – PPI**.

Essa *Programação*¹⁰ é um processo instituído no âmbito do Sistema Único de Saúde, no qual, em consonância com o processo de planejamento, são **definidas e quantificadas as ações de saúde** para população residente em cada território, bem

¹⁰ Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Regulação, Avaliação e Controle de Sistemas. Diretrizes para a programação pactuada e integrada da assistência à saúde / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Regulação, Avaliação e Controle de Sistemas. – Brasília : Ministério da Saúde, 2006. Pág. 15.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 5ª REGIÃO

como **efetuados os pactos intergestores** para garantia de acesso da população aos serviços de saúde.

Tem por objetivo, em suma, **organizar a rede de serviços**, dando **transparência aos fluxos** estabelecidos e **definir, a partir de critérios e parâmetros pactuados, os limites financeiros destinados à assistência da população própria e das referências recebidas de outros municípios.**

Os principais objetivos do processo de programação pactuada e integrada são:

- Buscar a **equidade de acesso** da população brasileira às ações e serviços de saúde em todos os níveis de complexidade;
- **Orientar a alocação dos recursos financeiros** de custeio da assistência à saúde pela lógica de atendimento às necessidades de saúde da população;
- **Definir que os limites financeiros** para a **assistência de média e alta complexidade** de todos os municípios serão compostos por **parcela destinada ao atendimento da população do próprio município em seu território** e pela parcela correspondente à **programação das referências de outros municípios;**
- Possibilitar a visualização da parcela dos recursos federais, estaduais e municipais, destinados ao custeio de ações de assistência à saúde;
- Fornecer subsídios para os processos de regulação do acesso aos serviços de saúde;
- Contribuir para a organização das redes regionalizadas e hierarquizadas de serviços de saúde;
- Possibilitar a **transparência dos pactos intergestores** resultantes do **processo de programação pactuada e integrada** da assistência e assegurar que estejam explicitados no Termo de Compromisso para Garantia de Acesso, conforme anexo1 da portaria GM nº 1097 de 22 de maio de 2006.

Ou seja, a Programação Pactuada e Integrada da Assistência em Saúde é um processo em que são definidas e quantificadas as ações de saúde, e efetuados os pactos intergestores (pactos firmados entre os gestores municipais, gestores estaduais e gestores federais), fixando os limites financeiros destinados à assistência da população própria (ou seja, população residente no município e, quando for o caso, no Estado) e das referências (ou seja, dos pacientes não residentes no município prestador do serviço) recebidas de outros municípios.

Tal *Programação* pretende fazer com que a União, o Estado e os Municípios articulem suas funções de planejamento de atividades em saúde, para que possam realizar diagnósticos e propor programas e políticas de intervenção – tanto preventiva quanto curativa ou restauradora -, de baixa e alta complexidade, racionalizando custos e maximizando efeitos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 5ª REGIÃO

O próprio documento governamental reconhece que ‘Processos prévios que possibilitem a **análise de situação de saúde**, o levantamento dos problemas do quadro sanitário e do desenho das alternativas e estratégias de sua superação, a definição dos objetivos e prioridades, das ações a serem desenvolvidas, das análises de viabilidade técnica, econômica e política, são essenciais para se garantir a coerência externa do processo de programação’.

Pelo exposto, conclui-se que a *Programação Pactuada e Integrada da Assistência em Saúde* constitui um meio bastante razoável e já existente para se ver atendido o pedido ministerial de construção de novos leitos de UTI’s na região versada neste processo.

Trata-se, contudo, repita-se, de uma mera sugestão, de uma demonstração da perfeita exequibilidade da decisão judicial que se pretende ver prolatada, podendo os entes federados em referência, obviamente, adotarem outras providências hábeis à realização do mesmo fim.

4.3 – sobre o pedido de responsabilização civil solidária da União, do Estado do Ceará e do Município de Fortaleza pelos danos causados pelos eventos narrados na petição inicial:

Quanto a esse pleito, remete-se Vossas Excelências à leitura do penúltimo parágrafo do tópico 3 deste parecer, no qual é colocada a principal razão pela qual tais entes federados também devem ser solidariamente responsabilizados pelos danos versados na exordial processual.

4 – Da Conclusão:

Ante as razões acima expendidas, opina o Ministério Público Federal:

- 1) Pelo provimento parcial do recurso de apelação examinado (UFC), apenas para que:
 - 1.1 – seja eliminada, da parte dispositiva da sentença recorrida, do trecho correspondente à **fixação do valor da indenização em montante equivalente a 300 (trezentos) salários mínimos vigentes à época dos sinistros**, mantendo-se, contudo, o reconhecimento da responsabilidade civil da UFC de reparar os danos morais gerados por sua conduta ilícita, os quais deverão de ser individualmente apurados em etapa posterior de liquidação de sentença, nos termos do art. 97 do CDC e
 - 1.2 - seja estendida a mencionada obrigação de reparação por danos morais, solidariamente, aos demais réus (União, Estado do Ceará e Município de Fortaleza).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA - 5ª REGIÃO

- 2) Pelo integral provimento do recurso adesivo interposto pelo Ministério Público Federal, no sentido de, além do acolhimento do pleito descrito no item 1.2 acima, serem também condenados a União, o Estado do Ceará e Município de Fortaleza a tomarem, no prazo de noventa dias, providências direcionadas à instalação e funcionamento de novos leitos de UTI's neonatais naquela região, suficientes para suprir a demanda existente.

É o parecer.

Recife, 27 de outubro de 2010.

Fábio George Cruz da Nóbrega
Procurador Regional da República