



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba
Gabinete da Desembargadora Maria das Graças Morais Guedes

A C Ó R D Ã O

APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA Nº 0025106-88.2010.815.0011

Relatora : Des. Maria das Graças Morais Guedes
Apelante : Município de Campina Grande
Advogado : Oto de Oliveira Cajú
Apelado : Ministério Público do Estado da Paraíba
Remetente : Juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Campina Grande

REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRELIMINARES. AUSÊNCIA DE PEDIDO FINAL. INOCORRÊNCIA. CERCEAMENTO DE DEFESA. PROVAS SUFICIENTES PARA O DESLINDE DA QUESTÃO. REJEIÇÃO. MÉRITO. DIREITO À VIDA E À SAÚDE. ÔNUS DO ESTADO. INTELIGÊNCIA DO ART. 196 DA CF. OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. AUTONOMIA ENTRE OS PODERES MANTIDA À LUZ DA CF. QUANTITATIVO DE LEITOS EM UTI. NÚMERO EXISTENTE QUE ATENDE AOS PARÂMETROS DA PORTARIA 1.101/2002 DO MINISTÉRIO DE ESTADO DA SAÚDE. IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS. PROVIMENTO DA REMESSA NECESSÁRIA E DO RECURSO VOLUNTÁRIO.

- Não há que se falar em ausência de pedido final quando, da análise da exordial, verifica-se que houve a exposição clara e objetiva de todos os fatos e fundamentos jurídicos ensejadores do direito almejado, decorrendo da narrativa dos fatos, o fim pretendido.

- Encontrando-se o juiz singular pronto para proferir o julgamento, diante da liberdade que lhe é conferida pela lei para apreciar as provas dos autos e formar seu convencimento, poderá ele julgar antecipadamente a lide.

- Na forma da Lei nº 7.347/85, a Ação Civil Pública tem como objetivo prevenir danos ou apurar responsabilidades por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, por infração da ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, ao patrimônio público e social e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, podendo ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

- Constitui obrigação do Estado (este compreendido em seu sentido genérico, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios) assegurar a todos o regular funcionamento das unidades de saúde, proporcionando aos cidadãos um mínimo de qualidade na execução dos serviços, de acordo com as normas vigentes.

- É firme o entendimento deste Tribunal de que o Poder Judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar a

implementação de políticas públicas nas questões relativas ao direito constitucional à saúde.

- Existindo leitos de UTI em quantidade compatível com os parâmetros estabelecidos na Portaria nº 1.101/2002 do Ministro de Estado da Saúde, impõe-se a improcedência do pedido formulado em Ação Civil Pública ajuizada com o fim de ampliação daquele quantitativo.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, acima identificados:

A C O R D A a Terceira Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, por unanimidade, **rejeitar as preliminares arguidas e, no mérito, DAR PROVIMENTO AO APELO E À REMESSA NECESSÁRIA.**

R E L A T Ó R I O

Trata-se de Reexame Necessário e Apelação Cível contra sentença prolatada nos autos da Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado da Paraíba em face do Estado da Paraíba e do Município de Campina Grande, que julgou procedente o pedido, para determinar ao demandado que, *“no prazo de 6 meses, providencie a ampliação do número de leitos em UTI’s dos hospitais de sua rede de atendimento, observando o quantitativo de 330 leitos para cada 1 milhão de habitantes, de acordo com a recomendação da OMS, todos devidamente equipados com observância RDC ANVISA 07/2010, mantendo-se a decisão de fls. 296/298 até que a presente providência seja cumprida, inclusive com a multa ali estipulada”*.

Não houve condenação do Estado da Paraíba ao cumprimento da obrigação supra, por não haver requerimento nesse sentido na exordial.

Nas razões recursais (fls.428/443), o Município de Campina Grande alega, preliminarmente, que a ação civil pública intentada não apresenta pedido final, arguindo, também, a nulidade da sentença por violar o princípio da ampla defesa e do contraditório, em virtude da não realização da oitiva de suas testemunhas. No mérito, sustenta a impossibilidade do Poder Judiciário interferir na seara administrativa do município, pelo princípio da separação dos poderes.

Assevera não possuir capacidade financeira para aumentar o número de leitos de UTI conforme determinado, valendo-se da reserva do possível.

Afirma que se dispôs a solucionar os problemas apontados, devendo, entretanto, ser respeitada a Portaria 1.101/2002 do Ministério da Saúde e não a recomendação da OMS, já que esta não se constitui em norma cogente.

Acrescenta que “qualquer imposição externa que corresponda no aumento do gasto de 15% (quinze por cento), consistirá em flagrante ofensa ao princípio de separação dos poderes (art. 2º CRFB)”.

Por fim, requer a anulação da sentença vergastada ou a sua reforma, julgando improcedente o pedido.

Contrarrazões às fls. 446/451, pugnando pelo desprovimento do recurso.

A douta Procuradoria de Justiça, no parecer de fls. 457/461, opina pelo não acolhimento das preliminares e, no mérito, desprovimento do recurso, mantendo-se a sentença atacada.

É o Relatório.

VOTO

**Exma. Desa. Maria das Graças Moraes Guedes -
Relatora**

DA ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE PEDIDO FINAL NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Observando a petição inicial da Ação Civil Pública (fls.02/10), verifico que o Ministério Público expôs de forma clara e objetiva todos os fatos e fundamentos jurídicos ensejadores do direito almejado, decorrendo da narrativa dos fatos, o pedido final constante no item 06 (fl.10), que foi provido pelo magistrado sentenciante.

Pelo que, **REJEITO** esta preliminar.

DA PRELIMINAR DE NULIDADE EM VIRTUDE DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA AMPLA DEFESA

Alega o apelante a nulidade da sentença, por cerceamento de defesa, ao fundamento de que não lhe foi permitido a produção de prova oral para comprovar suas alegações.

Por oportuno, esclarece-se que o julgamento conforme o estado do processo é faculdade do magistrado de primeira instância, que age de acordo com seu prudente arbítrio, mormente sendo evidentemente suficientes os documentos juntados aos autos para a formação da sua convicção.

Sobre o tema, precisas são as lições de Cássio Scarpinella Bueno, em sua obra Curso Sistematizado de Direito Processual Civil, 3º edição de 2010:

“Para a compreensão do 'julgamento antecipado da lide', é

importante ter presente que é o juiz – e só ele – o destinatário da prova. É o magistrado que tem que se convencer da veracidade das alegações trazidas ao seu conhecimento pelo autor, pelo réu e por eventuais terceiros. É ele que, desenvolvendo cognição estará pronto, ou não, para o julgamento, isto é, para acolher ou deixar de acolher o pedido do autor (ou, se for o caso, do réu) e prestar a tutela jurisdicional respectiva.” (pag. 247).

Conclui, então, que:

“Nesta perspectiva, o 'julgamento antecipado da lide' justifica-se quando o juiz está convencido de que não há mais necessidade de qualquer outra prova para a formação de sua cognição sobre quem, autor ou réu, será tutelado pela atuação jurisdicional.” (pag. 247).

Nesses termos, encontrando-se o juiz singular pronto para proferir o julgamento, diante da liberdade que lhe é conferida pela lei para apreciar as provas dos autos e formar seu convencimento, poderá ele indeferir aquelas que considere inúteis ou meramente protelatórias, e assim, antecipar o deslinde da causa.

Nesse sentido, cito o seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça:

“RECURSO ESPECIAL. CIVIL. PREVIDÊNCIA PRIVADA. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INOCORRÊNCIA. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. POSSIBILIDADE. CERCEAMENTO DE DEFESA. AFASTAMENTO. GRATIFICAÇÃO DE FUNÇÃO. INCORPORAÇÃO AO SALÁRIO. DETERMINAÇÃO EM RECLAMAÇÃO TRABALHISTA. INTEGRAÇÃO NO CÁLCULO DO BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO COMPLEMENTAR. PREVISÃO DE CONTRIBUIÇÃO NO REGULAMENTO. VERBA

DE NATUREZA SALARIAL. EQUILÍBRIO ATUARIAL E FONTE DE CUSTEIO. OBSERVÂNCIA. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. DESCARACTERIZAÇÃO.

1. Ação ordinária em que se discute se o valor da gratificação de função, incorporada ao salário por força de decisão judicial proferida em reclamação trabalhista, deve integrar o cálculo do benefício complementar de aposentadoria.

2. É possível o julgamento antecipado da lide quando as instâncias ordinárias entenderem substancialmente instruído o feito, declarando a existência de provas suficientes para o seu convencimento (art. 130 do CPC).

(...)

10. A litigância de má-fé não se caracteriza, tampouco há a configuração de recurso meramente protelatório ou infundado, quando o litigante apenas se valer da peça recursal para, fundamentadamente, formular sua irrisignação e requerer a reforma da decisão judicial. 11. Recurso especial parcialmente provido.”

(REsp 1545840/SC, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, julgado em 27/10/2015, DJe 03/11/2015).

Na presente hipótese, o magistrado primevo – deparando-se com uma Ação Civil Pública para ampliação dos leitos de UTI dentro do Sistema Único de Saúde (SUS)- formou seu convencimento após a devida e completa instrução processual, prolatando a sentença vergastada.

Assim, não há que se falar, no caso concreto, em cerceamento ao devido processo legal porquanto, após a devida argumentação das partes e juntada das respectivas provas documentais, o magistrado entendeu que o processo se encontrava devidamente instruído e apto à formação do convencimento sobre a questão *sub examine*, como, de fato, constata-se no processo.

Com tais considerações, **REJEITO** a preliminar suscitada.

MÉRITO

Na forma da Lei nº 7.347/85, a Ação Civil Pública tem como objetivo prevenir ou apurar responsabilidades por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, por infração da ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, ao patrimônio público e social e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, podendo ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer.

A ação ajuizada pelo Ministério Público da Paraíba afirmou, em apertada síntese, a necessidade do provimento judicial para que fossem implementadas ações por parte do Estado da Paraíba e do Município de Campina Grande com vistas a ampliar o número de leitos em UTI's – Unidades de Tratamento Intensivo -, ante a insuficiência da quantidade existente, fato que impossibilita atendimentos médico-hospitalares, inclusive a realização de cirurgias e atendimentos de urgência, “acarretando, com isso, a morte de pacientes, situação apurada no Inquérito Civil nº 020/2010, instaurado na Promotoria de Justiça de Defesa da Saúde de Campina Grande”.

Sentenciando, o magistrado acolheu a pretensão autoral para determinar ao Município de Campina Grande que *“no prazo de 6 meses, providencie a ampliação do número de leitos em UTI's dos hospitais de sua rede de atendimento, observando o quantitativo de 330 leitos para cada 1 milhão de habitantes, de acordo com a recomendação da OMS, todos devidamente equipados com observância RDC ANVISA 07/2010, mantendo-se a decisão de fls. 296/298 até que a presente providência seja cumprida, inclusive com a multa ali estipulada”*.

Pois bem. A Constituição Federal destaca, em seu art. 196, a saúde como um direito de todos e dever do Estado, nos seguintes termos:

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 sua promoção, proteção e recuperação.

Constitui, portanto, obrigação do Estado (este compreendido em seu sentido genérico, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios) assegurar a todos o regular funcionamento das unidades de saúde, proporcionando aos cidadãos um mínimo de qualidade da execução dos serviços, de acordo com as normas vigentes.

Na mesma linha, também estatui a Constituição do Estado da Paraíba:

“Art. 2º São objetivos prioritários do Estado:

(...)

VII - garantia da educação, do ensino, da saúde e da assistência à maternidade e à infância, à velhice, à habitação, ao transporte, ao lazer e à alimentação;

A Lei nº 8.080/90¹, por seu turno, assim dispõe:

“Art. 2º. Saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

§ 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de

¹ Lei 8.080/90 - Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, e dá outras providências.

condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

(...)

Art.3º - Omissis.

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

(...)

Art.6º - Estão incluídas ainda no campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS):

I- a execução de ações:

(...)

d) de assistência terapêutica integral, inclusive farmacêutica;

(...)

VI – a formulação da política de medicamentos, equipamentos imunobiológicos e outros insumos de interesse para a saúde e a participação na sua produção;

Art. 7º - As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados e contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde - SUS são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art.198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios:

I - universalidade de acesso aos serviços à saúde em todos os níveis de assistência;

II - integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema;

...

IV - igualdade da assistência a saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie;

IX - descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo:

- a) ênfase na descentralização dos serviços para os municípios;
 - b) regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde;
- (...)"

Atente-se inexistir, *in casu*, violação ao princípio da independência e harmonia entre os poderes.

Em situação dessa natureza, o Poder Judiciário apenas revela, com base em leis próprias, o dever obrigacional de não somente sanar as irregularidades apontadas, como, também, observar-se o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, conferindo-se tratamento justo, digno e necessário para toda a comunidade.

Tais decisões não quebram, como já afirmado, o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, até porque esse dever de agir deveria ser voluntário do Poder Público compelido a realizar o ato.

A Constituição Federal manteve, efetivamente, como princípio fundamental, a independência e harmonia dos poderes (art. 2º). Essa independência e harmonia não foram contempladas em termos absolutos, porque se admitiu, expressamente, o princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV) e do instituto da coisa julgada (art. 5º, XXXVI).

Nesse contexto, se a omissão do ente público, deixando de prestar adequadamente o serviço que seria devido, ocorreu de forma injustificada, somente restou ao Ministério Público, como protetor dos direitos fundamentais dos cidadãos, buscar via o Poder Judiciário a resolução do problema.

O entendimento está em consonância com a jurisprudência emanada pelo excelso Supremo Tribunal Federal, senão vejamos:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. FORNECIMENTO DE ALIMENTO ESPECIAL A CRIANÇA PORTADORA DE FENILCETONÚRIA. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS ENTES FEDERADOS. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA SOB A SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL. RE 855.178-RG. VERIFICAÇÃO DA NECESSIDADE DE FORNECIMENTO DO ALIMENTO PLEITEADO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 279 DO STF. 1. **É firme o entendimento deste Tribunal de que o Poder Judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar a implementação de políticas públicas nas questões relativas ao direito constitucional à saúde.** 2. O acórdão recorrido está alinhado à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, reafirmada no julgamento do RE 855.178- RG, Rel. Min. Luiz Fux, no sentido de que constitui obrigação solidária dos entes federativos o dever de fornecimento gratuito de tratamentos e de medicamentos necessários à saúde de pessoas hipossuficientes. 3. Para se chegar a conclusão diversa daquela a que chegou o Tribunal de origem, quanto à necessidade, ou não, do fornecimento do alimento especial pleiteado, seria necessário o reexame de fatos e provas. Incidência da Súmula 279 do STF. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.²

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. REPERCUSSÃO GERAL PRESUMIDA. SISTEMA PÚBLICO DE SAÚDE LOCAL. PODER JUDICIÁRIO. DETERMINAÇÃO DE ADOÇÃO DE MEDIDAS PARA A MELHORIA DO SISTEMA. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DO POSSÍVEL. VIOLAÇÃO. INOCORRÊNCIA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A

² ARE 947823 AgR, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Primeira Turma, julgado em 28/06/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-215 DIVULG 06-10-2016 PUBLIC 07-10-2016.

repercussão geral é presumida quando o recurso versar questão cuja repercussão já houver sido reconhecida pelo tribunal, ou quando impugnar decisão contrária a Súmula ou a jurisprudência dominante desta corte (artigo 323, § 1º, do RISTF). 2. A controvérsia objeto destes autos. Possibilidade, ou não, de o poder judiciário determinar ao poder executivo a adoção de providências administrativas visando a melhoria da qualidade da prestação do serviço de saúde por hospital da rede pública. Foi submetida à apreciação do pleno do Supremo Tribunal Federal na sl 47-AGR, relator o ministro Gilmar Mendes, DJ de 30.4.10. 3. Naquele julgamento, esta corte, ponderando os princípios do "mínimo existencial" e da "reserva do possível", decidiu que, em se tratando de direito à saúde, a intervenção judicial é possível em hipóteses como a dos autos, nas quais o poder judiciário não está inovando na ordem jurídica, mas apenas determinando que o poder executivo cumpra políticas públicas previamente estabelecidas. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.³

Dessa forma, constatada a suposta omissão do Executivo, inexistente, em tese, violação do art. 2º da Constituição Federal nas decisões judiciais em compelir o ente estatal a garantir o mínimo de adequação do sistema de saúde para o pleno atendimento aos cidadãos.

No caso dos autos, a Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público tomou por base o Inquérito Civil nº 020/2010 instaurado na Promotoria de Justiça de Defesa da Saúde de Campina Grande, para apurar reclamações acerca da insuficiência do número de leitos em UTI's.

O juízo singular, como visto acima, determinou ao apelante que *"no prazo de 6 meses, providencie a ampliação do número de leitos em UTI's dos hospitais de sua rede de atendimento, observando o quantitativo de 330 leitos para cada 1 milhão de habitantes, de acordo com a recomendação da*

³ STF; RE-AgR 642.536; AP; Primeira Turma; Rel. Min. Luiz Fux; Julg. 05/02/2013; DJE 27/02/2013; Pág. 20.

OMS”.

Ocorre que, analisando detidamente os autos, entendo que o *decisum* carece de reforma, pelas razões que seguem.

A Portaria nº 1.001/2002 do Ministério da Saúde, que estabelece os parâmetros de cobertura assistencial no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, prevê o seguinte:

“3.5 NECESSIDADE DE LEITOS HOSPITALARES

Em linhas gerais, estima-se a necessidade de leitos hospitalares da seguinte forma:

- a) Leitos Hospitalares Totais = 2,5 a 3 leitos para cada 1.000 habitantes;**
- b) Leitos de UTI: calcula-se, em média, a necessidade de 4% a 10% do total de Leitos Hospitalares; (média para municípios grandes, regiões, etc).**
- c) Leitos em Unidades de Recuperação (pós-cirúrgico): calcula-se, em média de 2 a 3 leitos por Sala Cirúrgica;
- d) Leitos de Pré Parto: calcula-se, no mínimo, 2 leitos por sala de Parto.” (grifei)

Assim, levando em consideração a quantidade de 1.000.000 habitantes, e aplicando-se os índices supratranscritos, temos a necessidade média de 2.750 leitos hospitalares e uma quantidade variando entre 110 e 275 de leitos de UTI.

Ora, à fl. 374, o Conselho Regional de Medicina informa que há 173 leitos de UTI na cidade de Campina Grande, estando quantidade existente, portanto, dentro do número exigido pela portaria retromencionada, o que impõe a improcedência do pedido.

Com essas considerações, rejeito as preliminares suscitadas e, no mérito, **DOU PROVIMENTO À REMESSA**

NECESSÁRIA E AO APELO VOLUNTÁRIO, reformando a sentença objurgada, para julgar improcedentes os pedidos.

É como voto

Presidi o julgamento, desta Terceira Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, no dia 17 de outubro de 2017. Participaram do julgamento, além desta Relatora, o Exmo. Des. Saulo Henriques de Sá e Benevides e o Exmo. Des. Marcos Cavalcanti de Albuquerque.

Presente à sessão, a Exma. Dra. Jacilene Nicolau Fautino Gomes, Procuradora de Justiça.

Gabinete no TJ/PB, em João Pessoa-PB, 18 de outubro de 2017.

Desa. Maria das Graças Morais Guedes

RELATORA